

## Tilburg University

### Besturen van het onbekende

van Montfort, C.J.

*Publication date:*  
2008

*Document Version*  
Peer reviewed version

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
van Montfort, C. J. (2008). *Besturen van het onbekende: Goed bestuur bij publiek-private arrangementen*.  
Lemma.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# **Besturen van het onbekende**

***Goed bestuur bij publiek-private arrangementen***

**C.J. van Montfort**

Deze tekst is in verkorte vorm op 14 maart 2008 uitgesproken als inaugurele rede bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar 'Goed bestuur bij publiek - private arrangementen' bij de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur aan de Universiteit van Tilburg.

# Inhoud

<b>Inhoud .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Een publiek-private wereld .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Van een dichotomie naar een gemengd profiel .....</b>	<b>4</b>
2.1. Inleiding.....	4
2.2. Tekortkomingen van een dichotomie.....	6
2.3. Publiek-private profielen .....	7
2.4. Het krachten spel van logica's .....	10
2.5. Nieuwe profielen en nieuwe verbindingen .....	11
<b>3. Goed bestuur tussen prestatie, proces en principe .....</b>	<b>13</b>
3.1. Onderscheid tussen goed bestuur en slecht bestuur.....	13
3.2. Goed bestuur op drie manieren benaderd .....	14
3.3. Criteria voor goed bestuur .....	15
3.4. Goed bestuur tussen prestaties, principes en processen .....	16
3.5. Goed bestuur en checks and balances.....	16
<b>4. Beweging door beleid: verzelfstandigen, samenwerken en privatiseren .....</b>	<b>19</b>
4.1. Verzelfstandiging.....	19
4.2. Publiek-private samenwerking .....	22
4.3. Liberalisering, marktwerking en privatisering .....	23
4.4. Deelconclusie.....	25
<b>5. Beleid door beweging: verbinden, vervlechten en vervagen .....</b>	<b>26</b>
5.1. Inleiding.....	26
5.2. Verbinden: strategische allianties in allerlei vormen .....	26
5.3. Vervlechten: nieuwe typen organisaties .....	29
5.4. Vervagen: nieuwe uitingsvormen .....	29
5.5. Cross over arrangementen .....	31
5.6. Deelconclusie.....	33
<b>6. Reflecties over goed bestuur bij publiek-private arrangementen.....</b>	<b>34</b>
6.1. Goed bestuur en vraagstukken van in- en uitsluiting.....	34
6.2. Goed bestuur en onzekerheid.....	36
6.3. Goed bestuur en gezond wantrouwen.....	37
6.4. Goed bestuur en checks and balances.....	38
6.5. Goed bestuur en het kopiëren en het variëren.....	40
6.6. Goed bestuur en het kantelen van concepten.....	41
<b>7. Goed bestuur en ruimte voor de professional.....</b>	<b>44</b>
7.1. Zes R'en .....	44
7.2. De goede professional: structuur, proces en cultuur .....	45
7.3. Ruimte of beknelling?.....	46
<b>8. Blikken ontmoeten elkaar .....</b>	<b>49</b>
<b>9. Een agenda.....</b>	<b>52</b>
9.1. Onderzoeksvragen.....	52
9.2. Acties .....	54
<b>Literatuur.....</b>	<b>56</b>

*Mevrouw B komt met het vliegtuig aan op Schiphol. Zij keert terug van een congres in de Verenigde Staten over het borgen van publieke belangen op de energiemarkt. Dat congres werd deels gefinancierd door een universiteitsfonds en werd ook gesponsord door een grote Amerikaanse energieleverancier.*

*Mevrouw B werkt aan een universiteit en doet daar naast zuiver wetenschappelijk onderzoek ook veel onderzoek in opdracht van bedrijven, middenveldorganisaties en lokale overheden. Ook zit zij in verschillende raden van toezicht van publieke instellingen en in de adviesraad van de regionale brainportorganisatie waarin overheden samenwerken met kennisinstellingen en het bedrijfsleven om de regionale economie en werkgelegenheid te versterken.*

*Aangekomen op Schiphol, nog steeds in publieke handen, funshopt zij nog even in Schipholplaza. Het winkelgedeelte loopt vloeiend over in het stationsgedeelte. Zij hoeft geen kaartje te kopen want ze kan ook privé gebruik maken van een jaarkaart die ze van haar werkgever gekregen als onderdeel van de secundaire arbeidsvoorwaarden. Zij neemt de trein naar haar woonplaats. De vervoerder is in handen van een privaat bedrijf, het netwerk is publiek. Onderweg stopt de trein bij een aantal stations die ingebed zijn in indrukwekkende publiek-private vlechtwerken van kantoren, winkels, parkeerplaatsen en publieke voorzieningen. Ook voert de reis door een paar gemeenten in Brabant waar de rotondes zijn verhuurd aan private bedrijven in ruil voor onderhoud van de openbare ruimte. Datzelfde geldt voor de vele bushokjes die zij passeert. Ook deze worden beheerd en onderhouden door een privaat bedrijf in ruil voor reclameruimte.*

*Voordat ze naar huis gaat doet ze nog even boodschappen in een winkelcentrum, weer een semi-publieke ruimte, waar andere regels gelden dan 100 meter verderop waar de openbare ruimte begint. Zij neemt de kortste weg naar huis door het atrium van het gemeentehuis, waar ook een reisbureau en een bank zijn gevestigd. Ook hier gelden weer andere huisregels. De hele weg door de stad is zij gevolgd door beveiligingscamera's van de gemeente.*

*Eenmaal thuisgekomen wacht haar echtgenoot al op haar. Hij werkt in een lokale vestiging van een woon-zorg instelling die onderdeel uitmaakt van een grensoverschrijdend werkend zorgconcern.*

*Even later komt hun zoontje thuis van de brede school. Hij wordt afgeleverd door de buurtbus, een privaat initiatief om de leemten in het openbaar vervoer die zijn ontstaan na de privatisering op te vullen.*

*Het gezin praat nog na over haar reis en maakt plannen voor een korte tussendoor vakantie. Voor het zoveelste jaar op rij besluiten zij voor een weekje naar een van de vakantiehuisjes van staatsbosbeheer te gaan. Zij boeken via hun draadloze internetaansluiting waar ook de burens af en toe op meeliften.*

## 1. Een publiek-private wereld

Met het verhaaltje in het bovenstaande kader heb ik willen laten zien dat we leven in een wereld waarin publiek en privaat vloeiend in elkaar overlopen. En bij al die instellingen, arrangementen en netwerken waarbij publiek en privaat worden gecombineerd kunnen we de vraag stellen: is wat hier gebeurt in het belang van de burger of de klant? Houdt men zich aan de wetten en regels die we hebben afgesproken? Is er sprake van democratische controle?

Als we de bestuurlijke werkelijkheid goed willen beschrijven en begrijpen moeten we oog hebben voor het gemengd publiek-private karakter ervan. In het volgende hoofdstuk zal ik verder ingaan op de stelling dat de wereld om ons heen niet publiek of privaat is, maar publiek én privaat. De erkenning van het feit dat publiek en privaat overal met elkaar verweven zijn heeft gevolgen voor de manier waarop we vragen rondom de inrichting van onze democratie beantwoorden en ook gevolgen voor de manier waarop we vraagstukken van legitimiteit en responsiviteit benaderen en de manier waarop checks and balances georganiseerd moeten worden. Kortom, de verwevenheid tussen publiek en privaat heeft vergaande consequenties voor de manier waarop goed bestuur vorm krijgt (zie ook Karré e.a., 2007).

De begrippen publiek en privaat zijn ingeburgerd in het normale spraakgebruik en in de wetenschap. Maar eigenlijk zeggen ze zonder specificatie niets. Verwijzen we met de termen publiek en privaat naar een specifieke rechtsvorm – de publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke rechtsvorm – , naar een specifieke taak of activiteit die publiek of privaat kan zijn, naar het onderscheid tussen publieke moraal en individueel geweten of naar het onderscheid tussen de openbaarheid versus het privé domein van het individu of het gezin. Om te weten wat we met publiek en privaat bedoelen is dus een nadere aanduiding noodzakelijk. Ik zal in dit verband het begrip publiek-privaat profiel gebruiken om de complexiteit van bestaande organisaties, netwerken en arrangementen te typeren.

De volgende vraag is wat er dan publiek en privaat is: spreken we over publiek-private organisaties, netwerken, of over maatschappelijke sectoren zoals wonen of veiligheid? Of richten we ons op de publieke en private aspecten zoals die bij elkaar komen in een professional, in het gezin of in de wijk.

In het kader van deze leerstoel ligt de nadruk op het publiek-private arrangementen. Ik kies voor de term arrangement omdat termen als organisatie, netwerk of sector steeds minder voldoen. Deze begrippen zijn onvoldoende scherp om ontwikkelingen te kunnen beschrijven. Organisaties in bijvoorbeeld de domeinen van veiligheid, zorg en onderwijs maken steeds meer deel uit van ketens of netwerken. Ook die netwerken en ketens zijn op verschillende dimensies meer of minder publiek of privaat. En daarbij gaat het deels ook weer om virtuele organisaties of lege postbusadressen, maar deels ook om werkelijk bestaande organisaties in fysieke gebouwen. Andersom krijgen organisaties zelf ook steeds meer het karakter van een netwerk. Deze publiek-private netwerkorganisaties zijn deels in Nederland geworteld, maar maken in toenemende mate tegelijkertijd in toenemende mate deel uit van een internationaal netwerk of van een buitenlandse moedermaatschappij.

De term *publiek-privaat arrangement* is het overkoepelende begrip om alle mengvormen van publiek en privaat aan te duiden. Publiek-private arrangementen kunnen bestaan *binnen* organisaties (publiek-private profielen) en *tussen* organisaties (verbindingen). Dus bij een zelfstandig bestuursorgaan dat naast wettelijke taken ook marktactiviteiten ontplooit is sprake van een publiek-privaat arrangement, evenals bij een gemeente die samen met een privaat consortium een publiek-private samenwerking aangaat, bij een marktpartij die het publieke belang behartigt, of bij een netwerk of consortium waarin publieke en private partijen (of beter: partijen met een verschillend publiek-privaat profiel), samen de publieke dienstverlening op zich nemen. Publiek-private arrangementen kunnen tot stand komen als gevolg van overheidsbeleid (top down) , maar kunnen ook van onderop, relatief los van beleid ontstaan (bottom up, zie hoofdstuk 4 en 5).

## 2. Van een dichotomie naar een gemengd profiel

“ Een volstrekt particulier, alleen maar privéleven leiden betekent voor alles verstoken zijn van voor een waarachtig leven als mens essentiële dingen: verstoken zijn van de werkelijkheid die ligt in het worden gezien en gehoord door anderen .....verstoken zijn van de mogelijkheid iets tot stand te brengen, dat duurzamer zal blijken dan ons korte leven zelf.” (Arendt, 1968 (1958): 65).

### 2.1. Inleiding

Het onderscheid tussen publiek en privaat wordt ook wel een van de grote dichotomieën van de bestuurskunde genoemd (Bobbio, 1989). De begrippen publiek en privaat zijn daarbij even verhelderend als verwarrend. Wat bedoelen we eigenlijk als we de woorden ‘publiek’ en ‘privaat’ in de mond nemen?

Het onderscheid tussen publiek en privaat is in de loop van de tijd op veel verschillende manieren gedefinieerd (Zie bijvoorbeeld Arendt, 1968, Bozeman, 1987: 32 e.v.; Weintraub 1997: 7 e.v.; Pesch 2005: 31-66 en 145-149, Habermas 1981).

#### *Publiek domein en privaat domein*

Het onderscheid tussen publiek en privaat kan bijvoorbeeld verwijzen naar het onderscheid tussen het publieke domein en het privé domein. Daarbij verwijst het publiek-privaat onderscheid dus grofweg naar het onderscheid tussen datgene wat de staat en het collectief aangaat en dat wat is voorbehouden aan de privésfeer van het gezin en ons eigen individuele privéleven. Daar waar de overheid zich gaat bemoeien met de opvoeding, leefstijlen en de voortplanting van individuele burgers vervaagt de grens tussen publiek en privaat in deze opvatting.

Tegelijkertijd is het duidelijk dat ook vanuit deze benadering een strikte grens tussen publiek en privaat niet is te trekken. Wat in de privésfeer gebeurt heeft publieke consequenties. Zo leiden bijvoorbeeld roken en andere vormen van ongezond gedrag tot hogere kosten voor de gezondheidszorg en daar hebben we allemaal last van. Ook opvoeding is niet alleen een privézaak omdat een goede of slechte opvoeding ook de samenleving als geheel heel wat baten of kosten kan opleveren.

Andersom houdt de verantwoordelijkheid van de overheid (publiek) niet bij de voordeur (privaat) op. Als er iets gedaan kan worden aan huiselijk geweld of de onderdrukking van vrouwen binnen het gezin zien we toch nog steeds een rol voor de overheid weggelegd. De afgelopen jaren is ‘veiligheid’ het buzz word waarmee de overheid democratisch gelegitimeerd vergaand de privésfeer mag binnendringen. Dat gevoel van veiligheid weegt in de beleving zwaarder dan de aantasting van de privésfeer. De rol van de overheid is in deze opvatting van publiek en privaat een dubbelzinnig: zij maakt – democratisch gelegitimeerd en gecontroleerd - haar eigen afwegingen tussen verschillende soorten publieke belangen: het publieke belang van de collectieve veiligheid en het publieke belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

#### **14 januari 2008**

14 januari 2008 was een interessante dag vanuit het perspectief van de publiek-privaat problematiek. Op die dag stond op teletekst dat de gegevens van tienduizenden klanten van een internetprovider abusievelijk waren doorgestuurd naar een particulier. Dit bleef enkele weken onopgemerkt. Daarna werd de particulier vriendelijk verzocht de gegevens te vernietigen. Een tweede bericht op diezelfde dag berichtte van een uitbreiding van de bevoegdheden van de politie om mobiele telefoons af te luisteren, te storen of te lokaliseren ook zonder dat er sprake is van een zwaar misdrijf. Ook bij levensbedreigende situaties – zoals een auto die te water is geraakt – zo stelt het teletekst bericht kan de af luisterapparatuur worden gebruikt. Een derde mededeling die dag ging over een het feit dat EU-commissaris voor Mededinging mevrouw Kroes haar pijlen weer richt op mogelijke concurrentievervalsing door microsoft. In het bericht over het af luisteren van gsm's wordt ook gemeld dat de abonnementen van telecomaanhouders gemakkelijker kunnen worden opgezegd. Dit laatste deel van het bericht haalde het journaal van die dag, over de rest van de berichten werd niet gesproken.

Het antwoord op de vraag hoe ver de overheid mag en moet doordringen in het privéleven van mensen en tot hoever de burger de overheid uit zijn of haar privéleven mag en moet weghouden verandert door de jaren heen. Via het parlement, via publieke debatten, via

trial and error methode, en het opbouwen van jurisprudentie worden de grenzen telkens opnieuw gedefinieerd.

### *Openbaar en privé*

Het begrip 'publiek' kan ook verwijzen naar datgene wat openbaar, dat wil zeggen vrij toegankelijk is, waarbij het begrip 'privaat' vervolgens verwijst naar datgene dat niet openbaar is, of waarvan de heersende opvatting is dat het niet openbaar zou moeten zijn (zie ook Bobbio, 1989: 17 e.v.). En ook hier zien we dat het onderscheid zowel theoretisch als praktisch niet scherp is te trekken.

Openbaarheid van privégegevens van bekende personen vinden we inmiddels vanzelfsprekend, maar foto's van de kinderen van de Koninklijke familie op een pedofielsite vinden we – bij monde van de rechter – toch te ver gaan. Aan de andere kant zijn er steeds meer voorbeelden van privépersonen die hun straf hebben uitgezeten of zelfs (nog) niet veroordeeld zijn maar die toch die tot grote tevredenheid van velen publiekelijk op internet aan de schandpaal worden genageld en waar de privacy niet meer telt. Middeleeuws aandoende volksgerichten zijn het gevolg. Diezelfde burgers geven vervolgens ook weer vrijwillig hun eigen privé-gegevens en hun privéleven prijs aan de openbaarheid via internet en registratiesystemen van bedrijven. Dit in de naïeve veronderstelling dat zij niet te vrezen hebben als zij niets te verbergen hebben.

### **Publiek en privaat versus systeem en leefwereld**

Een onderscheid dat verwant is aan het onderscheid tussen publiek en privaat is het onderscheid dat de Duitse filosoof Habermas ruim vijfentwintig jaar geleden maakte tussen systeem en leefwereld. Daarbij worden de politieke, bureaucratische en economische logica ingedeeld aan de kant van het systeem, terwijl levensovertuigingen, morele opvattingen en waardesystemen tot de leefwereld worden gerekend. Die leefwereld krijgt idealiter vorm in de privésfeer en de openbaarheid (in de zin van 'Öffentlichkeit') en met het systeem worden de staat en de economie aangeduid

Habermas constateerde een kolonisering van de leefwereld door het systeem. Daarmee bedoelde hij eenvoudig gezegd dat de economische argumenten (geld), politieke overwegingen (macht) en bureaucratische rationaliteiten (regels) steeds meer ons denken en doen bepalen in sferen van leven die daarvan gevrijwaard zouden moeten blijven, zoals de kunst of de wetenschap. Hij vond dit een probleem omdat die levenssferen als ze zich vrij kunnen ontwikkelen een vorm van kennis en ervaring produceren die uniek is en essentieel voor zingeving, werkelijke communicatie, en op de lange duur voor legitimiteit en rationaliteit. Bovendien zo stelt Habermas, is een goed ontwikkelde leefwereld essentieel om in de sfeer van het politieke, economische en bureaucratische systemen de juiste beslissingen te kunnen nemen. Andersom vormen ontwikkelingen op systeem niveau een motor voor vooruitgang op maatschappelijk en individueel niveau.

Habermas hanteert dus een conceptueel onderscheid in systeem en leefwereld, maar schetst tegelijkertijd dat een wederzijdse beïnvloeding en vermenging tot op zekere hoogte productief is. Aan de hand van theoretische bespiegelingen en analyses van de rechtsstaat, de welvaartsstaat, de parlementaire democratie, de ontwikkeling van de openbaarheid probeert hij tot een precieze duiding te komen van de huidige balans tussen ontwikkelingen met betrekking tot de leefwereld en het systeem (Habermas, 1981).

### *Markt en overheid*

Een derde manier om het onderscheid tussen publiek en privaat te duiden is door te verwijzen naar het onderscheid tussen publieke taken en private activiteiten en naar het onderscheid tussen publieke sector en private sector. Met andere woorden, naar het onderscheid tussen markt en overheid. Deze derde manier om publiek en privaat van elkaar te onderscheiden staat centraal in de rest van mijn betoog. Ik zal laten zien dat dit onderscheid als dichotomie niet voldoende houvast biedt om ontwikkelingen in de bestuurlijke werkelijkheid te duiden. Ook als we het onderscheid tussen publiek en privaat beschouwen als de tegenstelling tussen markt en overheid zien we dat in de praktijk de scheidslijn tussen beide vervaagt.

Dit zijn maar drie voorbeelden van manieren waarop naar het onderscheid tussen publiek en privaat kan worden gekeken. *Weintraub* (1997, zie ook Rutgers, 2003) ordent de manieren van kijken naar het publiek-privaat onderscheid in vier hoofdgroepen:

- het liberaal – economische model waarin het onderscheid tussen publiek en privaat samenvalt met het onderscheid tussen staat en markt;
- het republikeinse deugden model waarin het publieke betrekking heeft op de politiek en op burgerschap, en het private verwijst naar zowel de markt als de staat;
- een benadering waarbij het publieke vooral als het sociale verkeer (sociabiliteit) wordt gezien en het private vooral als de sfeer van familie en gezin (domesticiteit) wordt beschouwd;

- een vierde ('feministische') benadering waarbij het publieke staat voor de politieke en economische orde en het private voor de familie.

Deze en andere onderverdelingen brengen *Rutgers* (2003) tot de conclusie dat er geen eenduidig publiek/privaat onderscheid is te vinden en dat er vele verschillende criteria mogelijk zijn om het onderscheid op te baseren. Hij constateert tevens dat in de bestuurskunde het liberaal-economische model dominant is (*Rutgers*, 2003: 20, 24) én dat we niet zonder het publiek-privaat onderscheid kunnen omdat we de oppositie nodig hebben "om verschillen tussen handelingen en/of instituties zinvol te kunnen duiden en om (eventueel) te kunnen beargumenteren hoe iets in dat licht anders kan of moet." (*Rutgers*, 2003: 25).

## 2.2. Tekortkomingen van een dichotomie

Het onderscheid tussen publiek en privaat is aantrekkelijk, handig om mee te werken, het geeft houvast en maakt een ordening en waardering mogelijk. Tegelijkertijd ontnemt het maken van een scherp onderscheid tussen publiek en privaat het zicht op de onvolkomenheden en de problematische kanten van de dichotomie. *Wolfe* spreekt van een misleidende, maar noodzakelijke tweedeling (*Wolfe*, 1997: 182).

*Bozeman* (1987) is een van de belangrijkste auteurs die heeft onderkend dat de begrippen publiek en privaat multidimensioneel zijn. **Organisaties zijn niet publiek óf privaat, maar publiek én privaat** (zie ook in veel minder uitgewerkte vorm *Wolfe*, 1997). In onderstaand citaat wordt zijn positie beknopt weergegeven:

"An organization (any organization, regardless of sector or morphology) is public to the extent that it exercises or is constrained by political authority. An organization is private to the extent that it exercises or is constrained by economic authority.....Since organizations can be viewed as more or less public and, at the same time, more or less private (in terms of influence or authority), any organization can be considered in terms of its authority mix. Authority mix is the proportions of economic and political authority influencing the organization....Publicness is independent of the formal legal status of the organization. Some government organizations are more public than others; some business organizations are more public than others; some business organizations are more public in some respects than are some government organizations." (*Bozeman* 1987: 84-85)

*Bozeman* heeft een conceptueel framework ontworpen om dit type complexe organisaties te kunnen typeren in termen van publiek en privaat. Hij gaat uit van twee assumpties. Ten eerste worden bijna alle organisaties zowel aangestuurd langs de lijnen van de markt (economic authority) als langs de lijnen van de politiek (political authority). De aard van deze twee typen aansturing is heel bepalend voor het gedrag van de organisatie. De tweede assumptie is dat politieke lijn en de economische lijn het beste als dimensies kunnen worden gezien: dus organisaties zijn nooit helemaal publiek of privaat maar altijd meer of minder publiek en privaat. En organisaties kunnen op sommige activiteiten of onderdelen meer publiek en op andere meer privaat zijn: "In short, any organization, whether government or business or some mix of the two, can be viewed in terms of 'publicness dimensions'."

*Bozeman's* benadering is verhelderend en sterk in zijn eenvoud, maar naar mijn idee niet toereikend om de toenemende vervlechting tussen de publieke en private sector te beschrijven en te begrijpen. Ten eerste omdat er bij *Bozeman* maar twee dimensies in het spel zijn: meer/minder overheidssturing of meer/minder markt. Er zijn echter meer dimensies: een rechtsvorm die publiek of privaat kan zijn of waarden die meer of minder publiek kunnen zijn.

Ten tweede ligt bij *Bozeman* de focus op organisaties en zien we dat in de praktijk juist organisatiegrenzen vervagen omdat organisaties verbindingen van allerlei aard aangaan met andere organisaties: organisaties hebben steeds minder een duidelijke core business en worden steeds meer onderdeel van netwerken. Er ontstaan netwerken, ketens en allianties waarbij de grenzen tussen organisatie en netwerk niet meer te trekken zijn.

"In many ways, the problem of conceptual ambiguity is a symptom of another problem: the blurring of sectors. Government and business organizations are becoming more and more similar in respect to their functions, management approaches, and public visibility (...). Private organizations are increasingly being penetrated by government policy, and public organizations are increasingly becoming attracted to quasi-market approaches. An additional element of complexity arises from this growth of 'hybrid' (partly government, partly private) organizations and 'third sector' non profit



organizations. The conceptual ambiguity that abounds among organization theorists is understandable: the real world of organization is rapidly changing and our development of concepts has not kept place." (Bozeman, 1987: 5).

## 2.3. Publiek-private profielen

In de internationale literatuur zijn ook modellen bekend waarin meerdere dimensies worden onderscheid tussen publiek en privaat. Zo hanteren *Perry en Rainey* bijvoorbeeld een model dat uit drie componenten bestaat: eigendom (ownership), financiering (funding) en sturing (control) (Perry and Rainey in Koppell, 2003: 10). Deze drie componenten kunnen publiek of privaat zijn.

In eigen land heeft de Algemene Rekenkamer heeft in verschillende publicaties aandacht geschonken aan het multidimensionele karakter van de begrippen publiek en privaat. In het onderzoeksrapport *Publiek ondernemerschap* uit 2005 onderscheidt de Algemene rekenkamer zeven dimensies (zie tabel 1, Algemene Rekenkamer, 2005 en Van Montfort & Van Est, 2006).

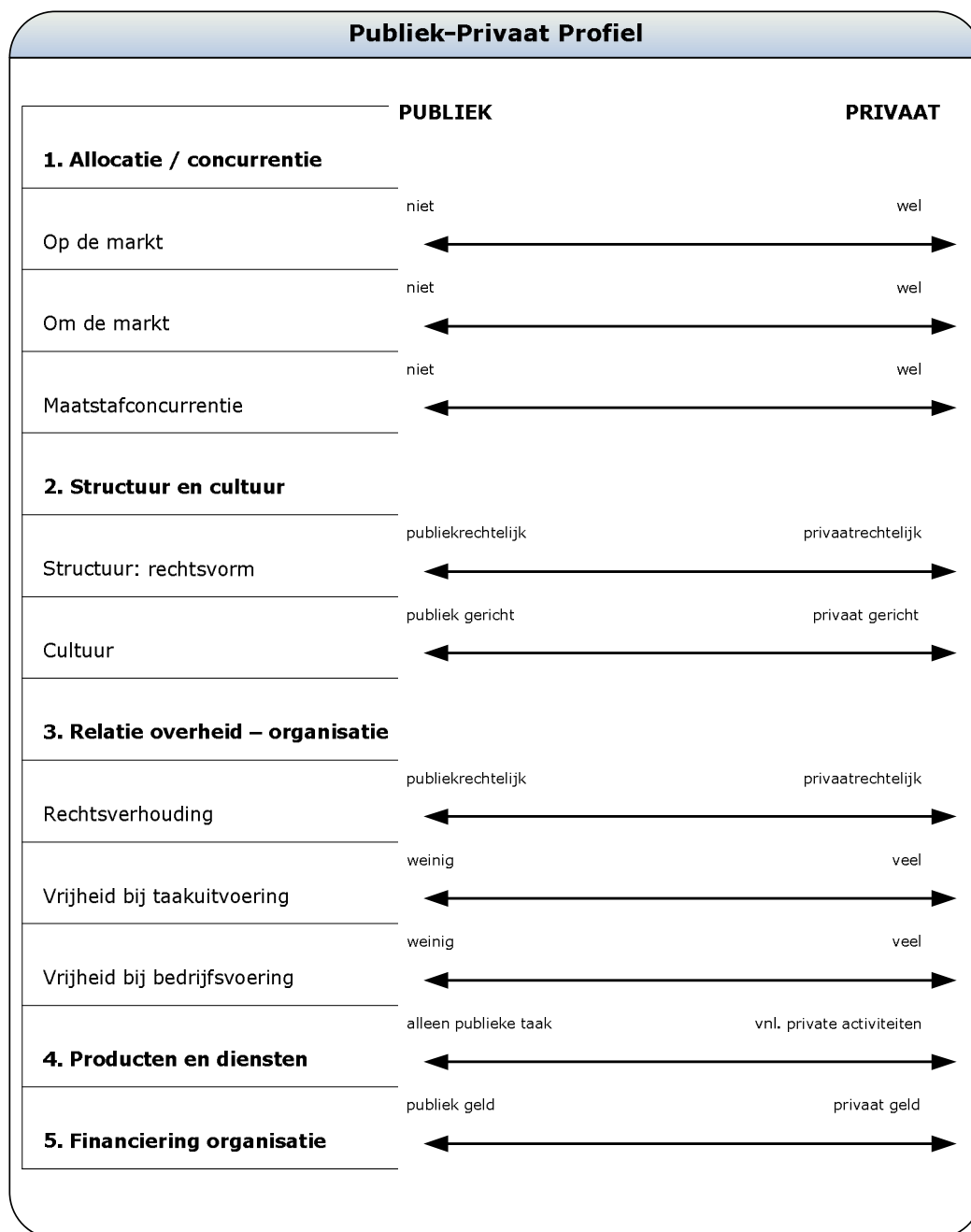
Tabel 1 Dimensies van publiek en privaat

	Dimensies	"Publiek"	↔	"Privaat"
1	<b>Rechtsvorm</b>	Publiekrechtelijk	↔	Privaatrechtelijk
2	<b>Eigendom</b>	100% overheid	↔	100% particulier
3	<b>Autonomie t.o.v. minister</b>	Afhankelijk	↔	Onafhankelijk
4	<b>Taken/activiteiten</b>	Wettelijke taak (formeel titel)	↔	Marktactiviteit
5	<b>Financiering</b>	100% overheid	↔	100% markt
	<b>Bekostiging</b>	100% op basis van publieke middelen (Begrotingsgeld, tarieven en premies)	↔	100% privaat
6	<b>Marktomgeving</b>	Monopolie	↔	Volledige concurrentie
		Aanbodsturing	↔	Vraagsturing
7	<b>Waardenoriëntatie</b>	Collectief belang	↔	Commercieel belang

Bron: Algemene Rekenkamer, 2005. Zie ook Algemene Rekenkamer, 2006 en voor vergelijkbare indelingen ook Perry and Rainey, 1998, in Koppell, 2003 en Skelcher, 2005.

Dit model heeft de rekenkamer zelf geamendeerd en uitgewerkt in het rapport *Goed bestuur tussen publiek en privaat* uit 2006 en in de publicatie *Kaders voor verantwoording en toezicht* uit 2008. De rekenkamer geeft aan dat het hier om een eerste proeve handelt die in latere publicaties uitgewerkt zal gaan worden.

Figuur 1 Publiek-privaat profiel



Bron: Algemene Rekenkamer, 2006.

De rekenkamer stelt dat elke organisatie of publiek-privaat samenwerkingsverband in het publieke domein kan worden gepositioneerd op bovenstaande dimensies en zo een specifiek eigen “*publiek-privaat profiel*” kan krijgen (zie Algemene Rekenkamer 2006): zo kan de organisatie meer of minder concurreren op een markt of om een markt, kan de organisatiecultuur meer of minder op publieke waarden gericht zijn en kan de rechtsvorm publiekrechtelijk of privaatrechtelijk zijn.

Bij de aspecten maatstafconcurrentie en bedrijfsvoering (zie figuur 1) is denk ik een typering aan de hand van de begrippen publiek of privaat misschien niet het meest voor de hand liggend.

Bij elk publiek-privaat profiel hoort ook een specifiek risicoprofiel met betrekking tot de publieke belangenbehartiging. Zo zijn bijvoorbeeld bij monopolisten andere risico's aan de orde dan bij organisaties die op een markt met concurrenten opereren, en kennen

premie- of belastinggefinancierde organisaties andere verantwoordingsrekeningen dan organisaties die volledig uit eigen bijdragen van klanten worden betaald.<sup>1</sup>

In de praktijk komen talloze combinaties van financieringsvormen, meer of minder autonomie en rechtsvormen voor. De variëteit aan publiek-private profielen met bijbehorende risicoprofielen is groot. Publiek-private arrangementen *binnen* organisaties staan zowel nationaal en internationaal in de belangstelling (zie bij voorbeeld Brandsen, van de Donk en Kenis (red.), 2006 en Koppell, 2003). Deze arrangementen worden dan beschreven onder de noemer van publiek ondernemerschap of maatschappelijk ondernemerschap (zie o.a. Algemene Rekenkamer, 2005 en SER, 2005), als hybride organisaties (zie o.a. Koppell, 2003, In 't Veld, 1997 en 2005) of als een arrangement waarin de wensen en kenmerken van overheid, markt en civil society op een specifieke manier samenkomen (zie bijvoorbeeld Mouwen, 2006).

De variëteit in profielen is op zichzelf geen probleem. Het is pas een probleem als de checks and balances, en daarin het toezicht, niet zijn toegesneden op die variëteit.

Als we het concept van de publiek-private profielen hanteren om organisaties te ordenen zou dat ertoe kunnen leiden dat we heel andere clustering van organisaties in beeld krijgen dan die we kennen: wellicht vertonen de profielen van grote ziekenhuizen, ROC's en grote woningcorporaties meer overeenkomsten dan de profielen van grote en kleine corporaties of van grote en kleine ziekenhuizen. Als dat zo zijn zou dan zouden ook de checks and balances en de prikkels tot presteren afgestemd moeten zijn op die nieuwe clusters van instellingen met een overeenkomstig publiek-privaat profiel. Binnen de klassieke beleidsterreinen zou dat kunnen leiden tot meer variatie in de vormgeving van checks and balances en de inrichting van de governancestructuur. Een klein streekziekenhuis zou bijvoorbeeld een andere bestuurs- en organisatievorm kunnen hebben en aan andere verantwoordingsverplichtingen moeten voldoen dan een multifunctioneel zorgconcern. Op kleine schaal zijn de eerste aanzetten voor zo'n differentiatie er ook al. Zo hoeven bijvoorbeeld sommige kleine organisaties met een publieke taak geen accountantsverklaring met een rechtmatigheidsoordeel af te geven en kunnen bijvoorbeeld woningcorporaties (nog) zelf kiezen voor een raad van toezicht model of een ander model van intern toezicht. Ook geldt voor bijvoorbeeld de scholen in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs dat zij zelf kunnen kiezen welke vorm zij kiezen om invulling te geven aan de scheiding tussen bestuur en toezicht (OCW, 2008: 9).

In Nederland stond jarenlang de discussie over publiek en privaat in het teken van de bijklussende overheid, de markt en overheid problematiek. Delen van de overheid werden verzelfstandigd in zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Deze zbo's kregen meer ruimte om hun eigen bedrijfseconomische afwegingen te maken en zij grepen die ruimte ook in toenemende mate door de markt op te gaan en marktactiviteiten te ontplooiën. Door die focus op de markt en overheid problematiek kreeg het publieke debat over het onderscheid tussen publiek en privaat een heel eendimensioneel karakter: een organisatie was publiek en wilde iets privaats, lees een commerciële activiteit erbij doen. De vraag was dan: mag dat en hoe zorgen we ervoor dat publieke taken en geld organisatorisch of administratief gescheiden worden van de private activiteiten? Deze vragen naar concurrentievervalsing en meerwaarde moeten worden gesteld. Alleen al omdat het voorkomen van concurrentievervalsing een van de pijlers is van het economisch liberalisme waarop het verenigde Europa met het vrij verkeer van personen, goederen en diensten is gegrondvest.

En ook de vraag 'wat levert het op' of 'wie wordt er beter van' is uiterst relevant in het licht van een doelmatige en doeltreffende productie en dienstverlening.

Maar de markt – overheid dimensie is niet de enige publiek-privaat dimensie waarop we organisaties met een gemengd profiel moeten beoordelen. Als we echt goed zicht willen krijgen op kansen en risico's, op doelmatigheid en doeltreffendheid zullen we ook de andere dimensies in de analyse moeten betrekken. Temeer omdat de dimensies niet onafhankelijk van elkaar zijn en op elkaar inwerken. Zo zal bijvoorbeeld de wijze van

---

<sup>1</sup> De Algemene Rekenkamer heeft in het rapport *Goed bestuur tussen publiek en privaat* (2006) een analyse-instrument ontwikkeld om dit soort publiek-private profielen met bijbehorende risico's te inventariseren en analyseren.

financiering van invloed zijn op de manier waarop een organisatie op een markt kan opereren, en zal de cultuur in een organisatie van invloed zijn op de wijze waarop publieke taken worden uitgevoerd.

Recapitulerend kunnen we stellen dat er verschillende betekenissen kunnen worden gegeven aan de begrippen publiek en privaat. En we zagen tevens dat het onderscheid publiek-privaat in de betekenis van markt en overheid te grof is om de werkelijkheid te beschrijven: een organisatie is niet óf publiek óf privaat. Er zijn meerdere dimensies waarop een organisatie dicht bij de overheid ofwel dicht bij de markt kan staan: financiering, taken, meer of minder onderworpen aan de tucht van de markt, de rechtsvorm kan publiekrechtelijk of privaatrechtelijk zijn en tot slot kan ook de cultuur meer of minder publiek of privaat zijn. Organisaties krijgen daarmee een complex publiek-privaat profiel waarop vervolgens de systemen van checks and balances op zouden moeten worden toegesneden.

Het publiek-privaat onderscheid speelt niet alleen binnen organisaties maar ook tussen organisaties. *Tussen* organisaties in de vorm van publiek-private samenwerking, beleidsnetwerken of beleidsketens waarin actoren met specifieke publiek-private profielen op elkaar zijn aangewezen. In de Engelstalige literatuur wordt ook wel gesproken van 'collaborative arrangements'.<sup>2</sup>

Ik zou daar de term 'cross over arrangements' aan willen toevoegen, of in het Nederlands 'grensoverschrijdende verbindingen'. Grensoverschrijdend omdat veel van deze verbindingen niet alleen de grenzen van publiek en privaat overschrijden, maar ook de traditionele sectorgrenzen zoals bijvoorbeeld wonen en zorg, of veiligheid en zorg overschrijden en in toenemende mate ook landsgrenzen overschrijden. In hoofdstuk 5 ga ik verder in op voorbeelden.

Daarnaast verwijst de term crossover (aan elkaar geschreven) in het engels ook naar een oversteekplaats en dat is precies waar veel van deze arrangementen zich momenteel bevinden: onderweg naar een ander – niet duidelijk publiek of privaat – profiel. Die transitie gaat gepaard met de fundamentele vragen: 'van wie en voor wie zijn we er'.

## 2.4. Het krachtenspel van logica's

Met het complexer worden van de publiek - private profielen en het vloeiender worden van organisatiegrenzen wordt ook het spel van duw- en trekkrachten waaraan instellingen en netwerken onderhevig zijn, steeds ingewikkelder. Verschillende logica's, wensen en belangen strijden om voorrang, die van de markt, de overheid, de professional, de klant, de collega en de samenleving.

### *Trekkrachten*

*Van Hout* onderscheidt twee benaderingen in het denken over hybriditeit (*Van Hout* 2007: 49-52). Hij onderscheidt (1) de publiek/private benadering. Daarin is volgens hem sprake van een dichotoom concept van hybriditeit (publiek-privaat) en (2) de maatschappelijke benadering. Daarin is sprake van meervoudige hybriditeit (in de third sector die bestaat naast de staat en het bedrijfsleven)

"De dichotome benadering van hybriditeit werd ontwikkeld om zicht te krijgen op privatisering, verzelfstandiging en vermarkting van overheidsinstellingen. In de studie van ziekenhuizen, zorginstellingen, scholen en woningcorporaties speelt van oudsher een ander soort hybriditeit: namelijk een meervoudige of maatschappelijke hybriditeit. De meervoudige hybriditeit in maatschappelijke organisaties moet worden gezien in een trekkrachtenmodel." (*Van Hout*, 2007: 209)

Het trekkrachtenmodel gaat er vanuit dat organisaties onderhevig zijn aan vele trekkrachten en dat deze trekkrachten in hoge mate het gedrag van managers en bestuurders bepalen.

*Van Hout* onderscheidt voor de verpleging en verzorging de volgende trekkrachten (*van Hout*, 2007, 172-175):

---

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld Sullivan and Skelcher, 2002 en Gray, Jenkins e.a. (eds.), 2003). Ook worden wel de termen 'interorganizational networks' of 'multi-organization enterprises (MOE's, zie Bozeman, 1987: 32) gebruikt. Bij MOE's werken onderdelen van publieke en private organisaties samen, maar behoudt iedere organisatie zijn eigen identiteit (Horwitch & Prahalad, 1981).

- maatschappelijke trekkrachten, bijvoorbeeld toegankelijkheid, rechtvaardigheid en gelijkheid;
- politiek-bestuurlijke trekkrachten: bijvoorbeeld controleerbaarheid, betaalbaarheid en solidariteit;
- medisch-professionele trekkrachten: bijvoorbeeld professionele autonomie, medische urgentie, vrije artskeuze of patiëntenzelfbeschikking;
- zorg-specifieke trekkrachten, zoals toewijding, menselijkheid en respect;
- trekkrachten vanuit familie of lokale gemeenschap, zoals liefde, traditie of gemeenschapszin;
- economische trekkrachten, zoals efficiency, kostenminimalisatie, effectiviteit, concurrentie of winstgerichtheid.

*Van Hout* waarschuwt ervoor om maatschappelijke organisaties uitsluitend te zien als mengvormen van publieke en private componenten (Van Hout, 2007: 52). De invalshoek van meervoudige hybriditeit en het trekkrachtenmodel impliceert een dynamische kijk op hybriditeit: de verhouding tussen de verschillende trekkrachten verandert voortdurend (Van Hout, 2007: 176). Van Hout geeft in het boek *Zorg in spagaat* een mooie analyse van het debat over hybriditeit en zet een overtuigend en bruikbaar trekkrachtenmodel neer dat kan helpen om tot een precieze beschrijving en analyse van gemengde publiek-private praktijken te komen. Wel zijn twee nuanceringen en aanvullingen op zijn plaats.

#### *Trek- én duwkrachten*

Ten eerste gaat van de term 'trekkrachten' een suggestie van passiviteit uit: er is een organisatie, daar wordt aan getrokken en bestuurders en managers moeten vooral hard aan de andere eind van het touw trekken. Ik zou naast van trekkrachten ook van duwkrachten willen spreken: bestuurders, managers willen zélf ook iets: de mensen met visie, lef, public spirit, creativiteit. Mensen die innovaties teweeg brengen, die regels veranderen en grenzen verleggen. De duwkracht van publiek leiderschap is een heel belangrijke verklaring voor het profiel dat een organisatie of samenwerkingsverband op een bepaald moment heeft.

Ten tweede kan sprake zijn van wat ik een 'halve wil' zou willen noemen. Een voorbeeld van een 'halve wil' is het feit dat we soms iets willen alleen al omdat een ander dat ook heeft of doet. Nabootsing is een bekend fenomeen, niet alleen bij opgroeiende kinderen, maar ook in het openbaar bestuur. Nabootsing kan een teken zijn van creatieve armoede, maar ook van efficiënt leren. Een ander voorbeeld van de 'halve wil' is het handelen uit angst om 'de boot te missen'. Ik denk dat een nadere analyse van fusies in de publieke sector, zoals in de zorg- of woningsector zou uitwijzen dat angst, vermomd als strategisch handelen, een belangrijke drijfveer is. Handelen uit angst hoeft natuurlijk helemaal niet slecht te zijn, bij gevaar kan angst een goede raadgever zijn. Handelen uit angst of vanuit de wil te willen wat de ander heeft is niet eenvoudig als duw- of trekkracht te karakteriseren, het heeft iets van beide.

Onderzoek naar angst en nabootsing als drijfveren voor het handelen van bestuurders en managers zou naar mijn idee een belangrijke en interessante bijdrage aan de bestuurskunde kunnen opleveren.

## **2.5. Nieuwe profielen en nieuwe verbindingen**

Vergeleken met de jaren negentig van de vorige eeuw is de verhouding tussen staat, samenleving en markt ingrijpend veranderd. Deels is dat het direct gevolg van overheidssturing of overheidsregulering. In dit verband zijn drie lijnen in het overheidsbeleid relevant, te weten het beleid ten aanzien van (1) verzelfstandigingen en publiek ondernemerschap, (2) marktwerking en liberalisering en (3) publiek - private samenwerking (zie voor een overzicht van het overheidsbeleid op deze punten: Verhoest, Vervloet en Bouchaert, 2003).

Aan de andere kant ontstaan juist ook veel publiek-private arrangementen 'van onderop', los van het beleid van de overheid. Aan veel, zo niet de meeste, voorbeelden van innovatie in dienstverlening en nieuwe vormen van samenwerking ligt geen

overheidsbeleid ten grondslag. Er zijn dan andere notieën aan te wijzen, zoals bijvoorbeeld:

- gedeelde overtuiging dat collectief handelen noodzakelijk is,
- de motivatie en creativiteit van individuele professionals,
- een sterke gearticuleerde vraag vanuit de directe omgeving
- een economische noodzaak, bijvoorbeeld tot efficiencyvergroting om te komen, om strategische allianties te vormen of om nieuwe financieringsbronnen te vinden.

Tussen beide, de overheid die stuurt en de ontwikkelingen van onderop is sprake van een continue actie/reactie patroon. Of anders gezegd:

"Privatiseringen en verzelfstandigingen, en meer in het algemeen de dynamiek in de verhouding tussen publieke sfeer en de private sfeer, leveren steeds nieuwe configuraties van netwerken in de samenleving op" (Camps, 2001: 6)

Een voorbeeld van een actie-reactiepatroon is de reactie van de samenleving op de aankondiging van meer marktwerking, bijvoorbeeld in de sociale zekerheid of de gezondheidszorg. Alleen al die aankondiging leidt tot strategisch gedrag en fusies tussen toekomstige aanbieders zodat op het moment dat de marktwerking wordt ingevoerd de markt een heel andere is dan was voorzien.

Een ander voorbeeld zijn de (schrik)reacties van de overheid op de creatieve vormen van ondernemerschap die ontstaan als gevolg van een beleid dat meer handelingsruimte biedt aan organisaties.

Het actie- en een reactiepatroon tussen overheid en samenleving stelt toezichthouders en controleurs voor de lastige vraag wanneer de overheid of bestuurders van maatschappelijke ondernemingen het goed doen. Doen zij het goed als zij vasthouden aan een eenmaal gekozen koers en hun sturings- en beheersingstechnieken zodanig perfectioneren dat de werkelijkheid zich daarnaar voegt? Of doen ze het goed als ze vooral goed kijken en luisteren naar signalen uit de omgeving? Het is het verschil tussen beoordelen op de effectiviteit van sturing of op responsiviteit. Of in andere woorden beoordelen op de vraag 'doen we het goede' of op de vraag 'doen we het goed'. Gegeven het actie-reactie patroon tussen bestuur en omgeving of tussen overheid en samenleving zal een toezichthouder of controleur voor beide perspectieven oog moeten hebben.

In het volgende hoofdstuk bespreek ik een aantal lijnen in het beleid van de rijksoverheid die hebben bijgedragen aan nieuwe verhoudingen tussen publiek en privaat. In het daarop volgende hoofdstuk verander ik van perspectief en stel ik een aantal ontwikkelingen 'van onderop' centraal. Hiermee probeer ik niet alleen twee perspectieven zien van waaruit we de gemengde publiek-private werkelijkheid kunnen duiden, maar probeer ik ook een brug te slaan tussen het perspectief dat bij de Algemene Rekenkamer domineert (top down) en dat van de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur (bottom up). Tezamen geven zij een goed beeld van de rijke schakeling aan publiek-private arrangementen en de uitdagingen voor goed bestuur die daarmee zijn verbonden.

### 3. Goed bestuur tussen prestatie, proces en principe<sup>3</sup>

#### 3.1. Onderscheid tussen goed bestuur en slecht bestuur

In dit hoofdstuk staat het tweede deel van het onderwerp van de leerstoel centraal, namelijk het begrip *goed bestuur*. Goed bestuur wordt al snel een hoera-begrip waar niemand op tegen kan zijn. Goed bestuur kán immers, uit de aard van het woord, niet slecht zijn.

Toch denk ik dat het een zinvol begrip is dat richting kan geven bij het analyseren en waarderen van publiek-private praktijken. Eerder heb ik in het essay *Ruimte voor goed bestuur* dat ik voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid schreef uiteen gezet waarom ik het noodzakelijk en mogelijk vind om goed van slecht bestuur te onderscheiden (WRR, 2004, p. 28-29). Ik herhaal deze redenering hier.

Een normatieve kijk op bestuur is ten eerste noodzakelijk omdat de kern van zowel een democratie als van een 'lerend' bestuur ligt in het kunnen en willen onderscheiden van goed en slecht bestuur en het (kunnen) verbinden van consequenties daaraan. Daar waar burgers zich niet langer bekommeren om de mate waarin publieke verantwoordelijkheden worden geborgd en waargemaakt en om de mate waarin de principes van de rechtsstaat worden gerespecteerd zal de democratie vervliegen. En 'leren' is niet mogelijk zonder fouten te benoemen, en fouten bestaan niet zonder idee van het goede.

Dat wil niet zeggen dat de kwalificaties 'goed en slecht bestuur' absolute en objectieve begrippen zijn. Het zijn aan de andere kant ook geen louter subjectieve begrippen. In de moderne samenleving zijn ze het best te kwalificeren als 'intersubjectief' gedeelde waarden waarvan de concrete invulling voortdurend verandert

Goed bestuur (good governance) is ook geen eendimensioneel begrip. Het goede bestaat niet uit 1 ding, maar uit meerdere dingen (goed bestuur is én responsief, én effectief én bezit legitimiteit etc.). Het hanteren van een concept van good governance bij het analyseren en waarderen van systemen van publieke dienstverlening is noodzakelijk, of op zijn minst nuttig, omdat het de mogelijkheid biedt om samenhangen tussen verschillende uitgangspunten in het openbaar bestuur duidelijk te maken.

We kunnen goed bestuur wel van slecht bestuur willen onderscheiden, maar kan het ook? Postmodernisten zullen deze vraag ontkennend beantwoorden. Naar mijn idee is het echter wel degelijk mogelijk om per onderdeel van goed bestuur vast te stellen of er meer, minder of voldoende aan voldaan is. Dat zullen altijd tijdelijke oordelen zijn, geveld op basis van intersubjectief gedeelde interpretaties van een situatie. Dat betekent bijvoorbeeld dat beleid of een bepaald maatschappelijk arrangement niet doelmatig is, maar dat betrokkenen dat beleid of dat arrangement hier en nu voldoende doelmatig vinden.

Het is de vraag of het mogelijk en zinvol is om de 'scores' per onderdeel van goed bestuur op te tellen of te wegen om zo tot een totaaloordeel over het 'goed of slecht' zijn van bestuur te komen. Wat bijvoorbeeld te doen als een bestuurlijk arrangement wel responsief maar niet doelmatig is, of rechtmatig maar leidt tot onrechtvaardige uitkomsten? Naar mijn mening moeten we bij het beoordelen van bestuur (governance) niet tot een totaaloordeel willen komen, maar benoemen op welke *onderdelen* het goed gaat en waar nog verbetering mogelijk is. Een balanced scorecard (BSC) voor goed bestuur, gebaseerd op intersubjectief bepaalde criteria en normen, kan inzicht geven in die onderdelen van goed bestuur waarop nog verbetering wenselijk is.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Dit hoofdstuk is gebaseerd op mijn essay 'Ruimte voor goed bestuur' dat ik in 2004 voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid schreef ([www.wrr.nl/webpublicatie](http://www.wrr.nl/webpublicatie) nr. 2).

<sup>4</sup> Vanuit de Tilburgse School voor politiek en bestuur is inmiddels in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een eerste proeve van zo'n balanced scorecard voor goed bestuur (governance-scanner) ontwikkeld.

Als verschillende principes van goed bestuur in de praktijk op gespannen voet met elkaar staan, bijvoorbeeld 'effectiviteit' en 'transparantie', is het de taak van evaluatoren en controleurs om die spanning ook inzichtelijk te maken en een taak voor bestuurders en politici om daar op grond van transparante afwegingen hun keuzes in te maken.

### 3.2. Goed bestuur op drie manieren benaderd

In de literatuur over goed bestuur worden vele definities en invalshoeken gehanteerd. In die veelheid kunnen drie hoofdgroepen worden onderscheiden (Van Montfort, 2004): goed bestuur als kenmerk van een organisatie, van een stelsel en van interactie.

#### 1. *Goed bestuur bij individuele organisaties.*

In deze manier van kijken naar goed bestuur visie verwijst goed bestuur naar *het bestuur van een organisatie*. Van goed bestuur is dan sprake als sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden op organisatieniveau zodanig zijn georganiseerd dat organisatiedoelstellingen zo goed mogelijk worden bereikt c.q. belanghebbenden zo goed mogelijk worden bediend. (zie o.a. Algemene Rekenkamer 2004 en 2006 en McDaniel, 2007: 83). We spreken van corporate governance als we doelen op goed bestuur in het bedrijfsleven en we spreken van public governance of government governance als we het hebben over goed bestuur bij de overheid of bij (semi-) publieke organisaties.

#### 2. *Goed bestuur op het niveau van de publieke sector als geheel.*

Hierbij gaat het om de wijze waarop de interactie tussen staat, samenleving (civil society) en bedrijfsleven plaatsvindt. Soms wordt deze abstracte driedeling geconcretiseerd naar het niveau van een beleidssector en dan verwijst goed bestuur naar de interactie tussen bijvoorbeeld de overheid, burgers, maatschappelijke organisaties, professionals en bedrijfsleven. Als op deze manier tegen goed bestuur aan wordt gekeken wordt veelal een ontwikkeling van government (overheidsturing) naar governance (maatschappelijke sturing) geconstateerd.

#### 3. *Goed bestuur als de wijze waarop mechanismen van handelingscoördinatie functioneren.*

In deze opvatting van goedbestuur gaat het erom dat de kosten en baten van bepaalde vorm van handelingscoördinatie tegen elkaar opwegen. Als mijn nieuwe rol als consument zoveel keuzestress, information overload, transactiekosten en toezichtlasten met zich meebrengt dat de kosten niet langer tegen de baten opwegen, dan is geen sprake van effectieve en efficiënte vorm van handelingscoördinatie. Datzelfde geldt voor stroperige besluitvormingsprocedures, voor bestuurlijke constructies waar tegengestelde belangen elkaar in een onproductieve greep houden, of voor situaties waarin de overeenstemming tussen partijen wordt afgewenteld op derden die niet in het pact vertegenwoordigd zijn (zie bijvoorbeeld Van Montfort & Michels, 169 -170, Camps, 2001: 14 en het werk van F.W. Scharpf).

In schema 2 is het bovenstaande beknopt weergegeven (zie ook: Van Montfort, 2004):

**Schema 2: Stromingen en niveaus in het denken over governance**

Niveau	Benadering	Trefwoorden	Wisselwerking tussen	Normen
Systeem of sector <b>I</b>	'good governance'	publieke rekenschap, legaliteit, efficiency, wisselwerking	staat - civil society - private sector	Eisen aan juridisch, economisch en politiek systeem als voorwaarde voor bijvoorbeeld ontwikkelingshulp.
	'van government naar governance'.	meervoudigheid, gelaagdheid, netwerken	Burgers/klanten - overheid - maatschappelijke organisaties - professionals	Zoeken naar nieuwe vormen van sturing, organisatie en verdeling ten dienste van effectiviteit en legitimiteit
Organisatie <b>II</b>	'corporate governance' en 'public governance'	countervailing powers, integriteit, bedrijfsvoering, rekenschap aan stakeholders en	Bestuur/management - toezichthouders - stakeholders (minister /klanten/maatschappij)	Sturing, beheersing, verantwoording en controle zodanig inrichten dat realisatie van doelen is



		shareholders, toezicht		gewaarborgd.
Relaties tussen actoren <b>III</b>	'Governance als vorm van coördinatie'	Vervlechting, coördinatievormen	Actoren in het publieke domein	Voorkómen en oplossen van handelingsblokkades en sub-optimale oplossingen

### 3.3. Criteria voor goed bestuur

De drie manieren om goed bestuur te beschrijven sluiten elkaar niet uit, maar zijn aanvullend. Duurzame en effectieve vormen van goed bestuur ontstaan alleen als de manieren waarop goed bestuur vanuit elke invalshoek afzonderlijk vorm krijgt op elkaar aansluiten.

"Anders gezegd, organisaties kunnen hun interne governance wel goed op orde hebben, als zij niet ingebed zijn in een stelsel dat ruimte van handelen biedt en dat de noodzakelijke institutionele randvoorwaarden schept, zal van bijvoorbeeld het vraaggericht verlenen van diensten of het aanbieden van innovatieve vormen van maatschappelijke dienstverlening weinig terecht kunnen komen.....Organisaties in de sfeer van de maatschappelijke dienstverlening kunnen hun interne governance nog zo goed op orde hebben, als in wat zij 'kunnen, moeten en mogen' telkens opnieuw wordt geïntervenieerd op politieke gronden zal dat tot voortdurende spanningen leiden tussen wat de politiek wil, wat klanten wensen, wat de maatschappij verlangt of wat vanuit de eigen bedrijfsvoering verantwoord is". (Van Montfort, 2004)

Ook zal bijvoorbeeld transparantie op stelselniveau alleen inhoud kunnen krijgen als ook afzonderlijke organisaties transparant zijn. En goed bestuur binnen instellingen kan alleen gerealiseerd worden als de verschillende prikkels en motivaties ('vormen van handelingscoördinatie) elkaar niet teveel in de weg zitten.

#### *Dimensies van goed bestuur*

De normen voor goed bestuur bij organisaties, stelsels en interacties zijn bij elkaar opgeteld te clusteren in vier groepen van criteria (Van Montfort, 2004 en Hemerijck, 2003):

- cluster 1 *wet en recht (mag het?)*: goed bestuur houdt zich aan de wet, is rechtmatig en hanteert algemene beginselen van behoorlijk bestuur;
- cluster 2 *uitvoering (werkt het?)*: goed bestuur is responsief (dat wil zeggen, aansluitend bij een maatschappelijke vraag of een maatschappelijk probleem), innovatief, doelmatig, voldoet aan kwaliteitscriteria en voorkomt handelingsblokkades of ongewenste afwentelingen
- cluster 3 *democratische principes (past het?)*: goed bestuur heeft een basis in de parlementaire democratie en zorgt er daarnaast voor dat belanghebbenden zijn betrokken bij het tot stand komen van publieke diensten en goederen, maakt publieke verantwoordelijkheden voor succes en falen duidelijk, zorgt voor een brede publieke verantwoording aan alle relevante stakeholdergroepen en creëert exit, voice en/of bijsturingmogelijkheden voor stakeholders als de uitvoering niet naar wens is. Democratische checks and balances zijn daarmee essentieel bij goed bestuur
- cluster 4 *gemeenschappelijke maatschappelijke visie (hoort het?)*: goed bestuur investeert in het tot stand brengen van een gemeenschappelijke visie en reflectie op, en publiek debat over, wat van de verschillende partijen in een bepaald onderdeel van het publieke domein mag worden verwacht, en over hoofddoelen en kernwaarden in dat onderdeel van het publieke domein.

**Schema 3: Dimensies van goed bestuur (uit: Van Montfort, 2004)**

<i>Dimensies van goed bestuur</i>	
<b>Democratie</b>	<b>Recht en Wet</b>
1- zijn representativiteit/participatie, duidelijke verantwoordelijkheden, publieke verantwoording en interventiemogelijkheden voor belanghebbenden gewaarborgd?	6- worden de principes van de democratische rechtsstaat ge-eerbiedigd?
2- vindt er reflectie en deliberatie over richting en resultaat plaats?	7- vindt de publieke taakuitvoering volgens wet- en regelgeving en abbb's plaats?
	8- wordt integer gehandeld, zijn er voldoende integriteitswaarborgen getroffen?
<b>Uitvoering</b>	<b>Gemeenschappelijke oriëntatie</b>
3. is de uitvoering responsief en doelmatig:	9- sluiten governance-arrangementen aan bij maatschappelijke waarden (en: worden 'tegengeluiden' gehoord en verwerkt?)
- werken bestuurlijke arrangementen/systemen van maatschappelijke dienstverlening voor degenen waar voor ze bedoeld zijn en tegen aanvaardbare –	10- is er een gemeenschappelijke toekomstvisie?

maatschappelijke – kosten? - wordt geleerd van eerdere ervaringen - Wordt ingespeeld op veranderende omstandigheden? 4. wordt beleid (goed) uitgevoerd c.q. is de maatschappelijke dienstverlening van voldoende kwaliteit in de ogen van de belanghebbenden? 5- treden er geen handelingsblokkades [joint decision trap] of ongewenste afwentelingen op?	
---	--

### 3.4. Goed bestuur tussen prestaties, principes en processen

Goed bestuur komt tot uitdrukking in principes, procedures en prestaties. Om van goed bestuur te spreken is het niet voldoende dat afgesproken resultaten worden behaald, of dat slimme oplossingen voor problemen worden bedacht. Dat is de *prestatiekant* van goed bestuur. Maar goed bestuur is meer dan resultaat boeken tegen elke prijs. Goed bestuur zal naast de prestatiekant ook bepaalde *waarden en principes* in acht nemen, zoals integriteit, transparantie of betrouwbaarheid.

Maar een eenzijdig beroep op publieke waarden, zal zonder institutionele rugdekking geen duurzaam resultaat opleveren. Een algemeen beroep op eerlijkheid, integriteit en vertrouwen zonder effectieve checks and balances en mechanismen die fraude en misbruik signaleren zal zonder resultaat blijven.

Andersom zullen ook nieuwe structuren en regels die niet aansluiten bij een onderliggende moraal niet tot een blijvend resultaat leiden en leiden tot onevenredig veel toezicht- en handhavingskosten.

En als derde dimensie is er de *proceskant* van goed bestuur. Goed bestuur betekent ook dat er wordt geïnvesteerd in responsiviteit en leervermogen. Dat betekent dat het organiseren van feedback en dialoog en het hebben van oog en oor voor de omgeving onlosmakelijk deel uitmaken van goed bestuur. Goed bestuur op stelselniveau vereist dan ook dat interactie tussen overheid, burgers, maatschappelijke organisaties en private sector aan bepaalde procesvereisten voldoet.<sup>5</sup> Die interactie dient op een dusdanige wijze (formeel en informeel, institutioneel en cultureel) vorm te krijgen dat:

- Er ruimte is om te komen tot een gezamenlijke probleemanalyse of 'opdracht';
- Reflectie (terugkoppeling, evaluatie) een plaats krijgen;
- 'Leren' en 'aanpassen' een kans krijgt.

Wat inhoudelijk gezien uiteindelijk goed bestuur is, is afhankelijk van tijd, plaats en context. Het kunnen inspelen op veranderende omstandigheden en het kunnen (h)erkennen van maatschappelijke problemen en behoeften, kortom het leer- en aanpassingsvermogen behoren dan ook tot de wezenskenmerken van goed bestuur. *Deliberatie* (publiek debat, innovatie, 'leren'), *reflectie* (evaluatie, zelftoetsing) en *aanpassingsvermogen* behoren daarmee ook tot elementen van goed bestuur (Van Montfort, 2004).

### 3.5. Goed bestuur en checks and balances

De gedachte dat een slager niet zijn eigen vlees moet keuren is algemeen geaccepteerd. Niet omdat de slager een slecht mens is, maar juist omdat hij mens is en als mens zijn zwakheid heeft. In de bijbel (Mattheus 26: 41) staat: *'de geest is wel gewillig, maar het vlees is zwak'*. En die zwakheid kan nog worden aangewakkerd als hij ook nog eens 'in verleiding wordt gebracht'. Bestuurders zijn ook in andere aspecten menselijk: jaloezie en misplaatste trots, het met de beste bedoelingen het verkeerde doen komt allemaal voor, ook bij managers en bestuurders. Een gezond wantrouwen en een bepaalde mate van controle zijn ook op hun plaats, niet omdat managers en professionals boeven zijn, maar juist omdat het mensen zijn, met al hun menselijke zwakheden.

Als we hierop verder redeneren komen we uit bij de bekende stelling van Madison:

"If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary." (Federalist papers nr. 51)

<sup>5</sup> Voor goed bestuur op organisatieniveau geldt dezelfde redenering, maar dan gaat het om de interactie tussen bestuur, klant, omgeving en toezichthouder.

Ongecontroleerde macht zal vroeg of laat altijd leiden tot misbruik. Daarom vereist elke macht een tegenmacht. Het denken in termen van checks and balances is gebaseerd op mensenkennis: onbeperkte macht wordt vroeg of laat misbruikt en zal leiden tot integriteitsschendingen ondanks alle goede bedoelingen die ooit leidend waren voor het gedrag.

#### Funciescheiding

De controletechnische functiescheiding gaat uit van het scheiden van de functies beschikken, bewaren, controleren, registreren en uitvoeren met de bedoeling de kans op fouten en misbruik te verkleinen. In de sfeer van het toezicht is het gebruikelijk om de vergunningverlening te scheiden van toezicht op de naleving van die vergunning. Lastiger wordt het als we controle en advies willen scheiden. In de wereld van de accountants zijn organisatorische 'chinese muren' tussen de controle- en de adviestak inmiddels gemeengoed. Voor de meeste toezichthouders, inspecteurs en controleurs zijn de grenzen nog wat vager. Waarom zou je alleen vertellen wat er niet deugt en geen advies geven over hoe het beter kan?

Toch accepteren we de opticiën die onze ogen meet én brillen verkoopt, de tandarts die ons gebit keurt én kronen verkoopt, de garage die onze auto keurt én onderdelen verkoopt.

Het scheiden van al deze functies zou zoveel transactiekosten met zich meebrengen dat dat alternatief niet aantrekkelijk is. Maar er zijn alternatieve controletechnieken: aansprakelijkheid, toezicht, keuzevrijheid van consumenten, protocollering en het controleerbaar maken van afwegingen en handelingen (bewaars het filmpje van de wortelkanaalbehandeling!).

Checks and balances houden de macht en de machtsuitoefening in toom, zowel op het niveau van de staat als binnen organisaties:

"Monopolies en concentraties van macht die leiden tot totaliserende en uniformerende tendenties worden actief bestreden en tegengegaan. De urgentie daarvan is in een tijd van grootschalige fusies en conglomeraatvorming in private markten, tussen particuliere organisaties en in publieke domeinen, onverminderd groot." (Frissen 2007a: 264).

Checks and balances zijn naar mijn idee dan ook cruciaal voor goed bestuur op zowel stelselniveau als organisatieniveau. In het essay *Ruimte voor goed bestuur* (2004) gaf ik aan dat die checks and balances op heel veel verschillende manieren kunnen worden vormgegeven, waarbij niet duidelijk op voorhand is te zeggen welke vorm het beste of het meest effectief is: verticaal toezicht met een open oog en oor voor de omgeving zal in een aantal gevallen net zo goed of beter kunnen werken als systemen van maatschappelijke controle waarbij gebruikers en de samenleving zélf 'toezichthouden'. Ook kan gereguleerde marktwerking met een goede marktmeester soms net zo goed of beter werken als verticale sturing met veel handelingsvrijheid in de uitvoering en duidelijke prestatie-afspraken op hoofdlijnen.

Goed bestuur vereist dát er checks and balances zijn, en dat die van tijd tot tijd op werking en neveneffecten worden beoordeeld. Hoe die checks and balances er precies uit zien varieert door de tijd en is een politieke zaak, historisch bepaald of het gevolg van externe, bijvoorbeeld technologische, invloeden. Wel zouden, uitgaande van de vier dimensies van goed bestuur de 'checks and balances' moeten voldoen aan een aantal vereisten:

- Ze dragen bij aan het realiseren van maatschappelijke doelstellingen;
- Criteria voor toezicht en verantwoording sluiten aan bij de normen en behoeften van degenen die zich moeten verantwoorden c.q. de onder toezicht gestelden;
- Ze sluiten aan bij de aard van de dienst en van het sturingsprincipe<sup>6</sup>;
- Ze bieden voldoende handelingsvrijheid voor uitvoerders;
- Ze leiden niet tot handelingsblokkades;
- Ze ontlokken een minimum aan strategisch gedrag;
- Ze maken 'leren' mogelijk;
- Ze zijn 'zuinig': meervoudig gebruik van informatie.

Voor goed bestuur is cruciaal dat van tijd tot tijd wordt geëvalueerd of bestaande systemen van checks and balances nog voldoen: werken ze, leveren ze niet teveel aan administratieve lasten op, treden er onvoorziene en onbeoogde neveneffecten op etc.

---

<sup>6</sup> Marktwerking vereist bijvoorbeeld een andere vorm van toezicht dan de uitvoering van een duidelijk omschreven publieke taak door een taakorganisatie.

Naast formele checks and balances in de zin van structuren van macht en tegenmacht vereist goed bestuur ook 'morele countervailing powers' in de zin van *publieke waarden*, zoals integriteit, moed, fatsoen, zelfbeheersing of maatschappelijke verantwoordelijkheid. Het is de 'wat hoort' dimensie van goed bestuur. Het is een dimensie die slechts zeer ten dele in regels of structuren is te vatten, maar die meer met 'cultuur' te maken heeft.

Juist die waarden-dimensie is actueel bij publiek-private arrangementen. Krijgen de publieke waarden of de private waarden de overhand, of ontstaat er een nieuwe mix van waarden? Waar ligt het oriëntatiepunt voor de publieke waarden als bijvoorbeeld de frontoffice in Nederland zit, maar de back office in Japan? Dát publieke waarden van belang zijn voor goed bestuur is duidelijk, maar in een vervlochten wereld is minder duidelijk wiens publieke waarden dat dan zijn. Een mooi voorbeeld van morele verwarring op dit punt vormen de bestuurders van woningcorporaties die hun buitensporige salaris verdedigen met het argument dat het salaris marktconform is.

In het volgende hoofdstuk bespreek ik onder de noemer *Beweging door beleid* drie beleidslijnen die hebben geleid tot een andere verhouding tussen publiek en privaat: verzelfstandigen, samenwerken en privatiseren.

Vervolgens bespreek ik in hoofdstuk 5 onder de noemer *Beleid door beweging* een aantal voorbeelden van ontwikkelingen 'van onderop' waaraan geen specifiek overheidsbeleid ten grondslag ligt maar waardoor de overheid wel tot reactie gedwongen wordt.

## 4. Beweging door beleid: verzelfstandigen, samenwerken en privatiseren

### 4.1. Verzelfstandiging

Geheel in lijn met het New public management werd sinds begin jaren negentig van de vorige eeuw actief werk gemaakt van een scheiding tussen beleid en uitvoering. Als tussen beleid en uitvoering vervolgens goede prestatie-afspraken gemaakt zouden worden en de uitvoering goed zou worden gemonitord zouden de effectiviteit en efficiency moeten toenemen, zo was de gedachte.

De afgelopen vijftien jaar zijn veel overheidsdiensten op afstand gezet en soms weer teruggehaald naar het moederdepartement. Terugblikkend op die jaren valt op dat sommige onderwerpen jaar na jaar terugkeren op de politieke agenda terwijl er tegelijkertijd sprake was van een geweldige besluiteloosheid. Een voorbeeld daar van is de discussie over de Kaderwet zbo's.

Al in 1992 pleitte de Commissie Scheltema voor een uniforme wettelijke regeling voor zbo's die een einde zou kunnen maken aan de verbrokkeling in het verzelfstandigingsbeleid en aan onduidelijkheden over de ministeriële verantwoordelijkheid (Scheltema, 1992). En al in 1994 besteedde de Commissie Sint (Sint, 1994) aandacht aan de voorwaarden waaronder in- en externe verzelfstandigingen zouden moeten plaatsvinden en aan de wijze waarop het toezicht op verzelfstandigde onderdelen van de rijksoverheid zou moeten worden geregeld. Vervolgens werden in 1995 de *Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen* (Een kader voor verzelfstandiging) door het toenmalige kabinet gepresenteerd. Zij bevatten een afwegingskader voor verzelfstandigingen.

Maar uiteindelijk trad pas per 1 januari 2007 de Kaderwet zbo's in werking na jarenlang debat in de Eerste en Tweede Kamer en sterk verzet vanuit de wereld van de zelfstandige bestuursorganen. Tot slot kwam in 2007 de Commissie Gerritse met een afwegingskader dat behulpzaam kan zijn bij het beantwoorden van de vraag of zbo's wel of niet onder de kaderwet moeten vallen. En in 2008 werd de definitieve lijst met organisaties die onder de Kaderwet vallen gepubliceerd. Uiteindelijk is er dus na vijftien jaar de uniforme wettelijke regeling waar door Scheltema op was aangedrongen.

Zo op het eerste gezicht lijkt er al met al weinig gebeurd te zijn in vijftien jaar (1992-2007). Toch waren de tussenliggende jaren belangrijk, alleen al vanwege de felle en fundamentele discussies en conflicten in het parlement en de samenleving over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Waar is de minister nog wel en niet voor verantwoordelijk? Waar ligt de grens tussen verantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid en tussen verantwoordelijkheid en vertrouwen?

Naast de ministeriële verantwoordelijkheid was er nog een tweede thema dat sterk de aandacht trok en dat was het thema van *verantwoording en toezicht* door de verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties. Die aandacht werd mede vastgehouden door de publicaties van de Algemene Rekenkamer over dit onderwerp. In haar zogeheten RWT-strategie – waarbij de afkorting RWT staat voor *rechtspersoon met een wettelijke taak* – besteedde zij in de periode tussen 1998 en 2007 systematisch aandacht aan toezicht en verantwoording bij verzelfstandigde instellingen (Algemene Rekenkamer, 2008b).

Een van de vragen die in dit verband veelvuldig werd bediscussieerd binnen en buiten het parlement was de vraag over welke onderwerpen instellingen op afstand aan wie verantwoording moeten afleggen. Ook zien we de afgelopen jaren een toenemende aandacht voor intern toezicht via raden van toezicht en een debat over de mate waarin toezicht door een raad van toezicht als vervanging kan dienen voor extern toezicht.

Een derde onderwerp, dat gaandeweg meer aandacht heeft gekregen, is de maatschappelijke verankering van de instellingen op afstand. De dialoog met belanghebbenden heeft een vaste plek verworven in het denken over verantwoording en toezicht. Door de variatie in combinaties van intern en extern toezicht, in geadresseerden van verantwoording, en in verschillende verantwoordelijkheden zien we dat

verantwoording en toezicht in toenemende mate als een onderdeel worden gezien van een breder geheel van checks and balances (zie ook: Kaderstellende visie op toezicht, BZK, 2001 en Algemene Rekenkamer 2002b).

#### **De kaderstellende visie op toezicht uit 2001**

In 2001 publiceerde het toenmalige kabinet de *kaderstellende visie op toezicht*. Deze gaf 'kaders voor de positionering en inrichting van het toezicht op rijksniveau'. Goed toezicht moest volgens de kaderstellende visie voldoen aan drie principes: onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit. In 2005 werd een nieuwe Kaderstellende visie op toezicht (Minder last, meer effect, BZK, 2005) gepubliceerd en werden aan de drie genoemde principes ook nog de principes selectief, slagvaardig en samenwerkend toegevoegd. In de nieuwe kaderstellende visie op toezicht ligt meer dan in de versie uit 2001 de nadruk op 'toezichtlast' en 'effect van toezicht'. Deze wisseling van perspectief heeft er naar mijn idee toe geleid dat een aantal belangrijke uitgangspunten uit de eerste kaderstellende visie wat in de vergetelheid is geraakt. Dat geldt bijvoorbeeld voor de notie dat toezicht en verantwoording deel uitmaken van een breder systeem van checks and balances en dat de waarde van bestaande toezicht- en verantwoordingsarrangementen dus ook in het licht van dat bredere systeem beoordeeld moeten worden. Ook de duidelijke stellingname in de eerste kaderstellende visie op toezicht over de verhouding tussen horizontaal en verticaal toezicht lijkt vijf jaar later vergeten te zijn getuige de werkgroepen en adviesraden die zich in 2008 nog steeds over dit vraagstuk buigen. In de eerste kaderstellende visie op toezicht werd gesteld dat, mits de raad van toezicht wordt gepositioneerd als een intern orgaan van de onder toezicht staande organisatie deze figuur een toegevoegde waarde kan hebben binnen de interne verantwoordingsstructuur van de toezichthouder. In geen geval kan, volgens de eerste kaderstellende visie op toezicht, een raad van toezicht het verticale toezicht door of vanwege de minister vervangen, wel kan de aanwezigheid en het goed functioneren van horizontale publieke verantwoording en interne controle mede van invloed zijn op de feitelijke taakuitoefening van de toezichthouder, overigens zonder dat zijn formele verantwoordelijkheid hiermee wordt ingeperkt. "Wanneer bovenstaande instrumenten een plaats hebben gekregen binnen de onder toezicht staande organisaties en naar de mening van de toezichthouder goed functioneren, kan het toezicht zich, voor zo ver de publieke belangen dat toelaten, beperken tot een metaniveau. Het toezicht kan zich dan vooral richten op het functioneren en de kwaliteit van de horizontale instrumenten en de instrumenten van interne controle van de onder toezicht staande organisaties. Deze proportionaliteit van het toezicht sluit aan bij het streven om onnodige overlast van toezicht tegen te gaan." (BZK, 2001: 30)

Vanaf het begin van de verzelfstandigingstrend hebben instellingen de hun toegekende autonomie aangegrepen om naast hun wettelijke taken ook marktactiviteiten te gaan ontplooien. In 1997 benadrukte de werkgroep Cohen het belang van een gelijk speelveld voor bedrijven en overheidspartijen die marktactiviteiten ontplooien. Ook pleitte de werkgroep voor 'chinese muren' binnen de overheidsorganisaties. Daarbij zouden publieke taken en marktactiviteiten van elkaar moeten worden gescheiden. Er zou in een aantal sferen, waaronder de kennisinfrastructuur een uitzonderingsregime moeten gelden. Het standpunt van de werkgroep Cohen werd gemakshalve in het daaropvolgende publieke debat met 'nee, tenzij' aangeduid. Dit standpunt bracht een stroom van reacties op gang en bepaalt – hoewel nog vele andere adviezen zijn gevolgd – tot op heden de toon van het debat over hybride organisaties.

Een deel van die reacties was scherp kritisch van aard en richtte zich vooral op de onderliggende redeneringen van de Algemene Rekenkamer en de werkgroep Cohen. Een voorbeeld daarvan is de kritiek van In 't Veld (1997) op de manier waarop de Algemene Rekenkamer het begrip integrale kostprijs voor de publieke sector hanteert. Daarbij valt op dat aan de Algemene Rekenkamer een wel heel bepalende rol wordt toegekend in het bepalen van de politieke agenda en de te volgen redeneerlijn bij hybride organisaties. Een rol die de rekenkamer zelf overigens relativeert door zichzelf te typeren als "een van de vele deelnemers in de debatten rondom de vormgeving van zbo's en rwt's" (Algemene Rekenkamer, 2008b).

De invloed van de Europese regelgeving en de internationalisering van markten speelde halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw overigens nauwelijks een rol in de discussies over het toestaan, organiseren en administreren van marktactiviteiten door publieke instellingen.

In een ander deel van de reacties werd geprobeerd duidelijk te maken dat hybriditeit, opgevat als een combinatie van kenmerken markt, overheid en middenveld zo inherent is aan de publieke dienstverlening dat het eerder regel dan uitzondering is. Een 'nee, tenzij' houding zou geen recht doen aan de maatschappelijke werkelijkheid. Een meervoudige werkelijkheid vereist in de visie van deze auteurs ook een meervoudig bestuur (zie o.a. Brandsen, Van de Donk en Kenis (red.), 2006).

Een derde reactie is zichtbaar binnen de overheid zelf en leidt naar de instelling van baten-lasten diensten om zo een duidelijker kader te creëren voor wat wel en niet mag.

Voorbeelden van baten-lasten diensten zijn SenterNovem, het Nationale Archief of het Korps landelijke Politiediensten.

"Baten-lastendiensten (voorheen 'agentschappen' genoemd) zijn uitvoerende diensten binnen de rijksoverheid die met een resultaatgericht besturingsmodel werken, ondersteund met een baten-lastenstelsel. Ondanks de bijzondere positie van een baten-lastendienst binnen het departement is de ministeriële verantwoordelijkheid volledig van kracht. Op dit moment zijn er 38 baten-lastendiensten en 2 tijdelijke baten-lastendiensten." (bron: [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl))

Van recenter datum is een vierde type reactie op een 'nee tenzij' standpunt. Verzelfstandigde organisaties zijn zich, met name in de sfeer van het onderwijs, het onderzoek, de zorg en het wonen in de loop van de jaren steeds meer als maatschappelijke ondernemingen gaan profileren. Vanuit die profilering zijn vanuit verschillende sectoren zelf afspraken gemaakt over verantwoording, maatschappelijke verankering etc. Die afspraken zijn vastgelegd in governance codes. Vanuit de politiek bestaat een groeiende wens om instellingen in het publieke domein die zich maatschappelijke onderneming willen noemen ook een passende juridische basis te verschaffen die hen meer handelingsruimte geeft (in combinatie met uitgebreide consultatie- en verantwoordingsverplichtingen richting belanghebbenden) om het ondernemerschap ook maximaal ten goede te kunnen laten komen aan de samenleving.

De afgelopen jaren is er minder 'gedoe' om de ministeriële verantwoordelijkheid. Het lijkt binnen en buiten het parlement meer geaccepteerd dat de bestuurders van instellingen beter aan hun verantwoordelijkheid kunnen worden gehouden in plaats van de minister voor allerlei uitvoeringskwesaties bij instellingen op afstand verantwoordelijk te houden. Ook lijken de scherpe ideologische kantjes uit het politieke debat te zijn verdwenen. Daar is niet langer óf marktwerking, óf overheidssturing óf hybriditeit aan de orde, maar is er meer ruimte voor variatie en combinatie van sturing- en reguleringsmodellen: in de ene sector strenger toezicht (markttoezicht), in de andere sector meer vrijheid (scholen) en in weer andere sectoren probeert de overheid de touwtjes weer strakker in handen te nemen (woningcorporaties, staatsdeelnemingen).

Het debat is minder ideologisch van toon geworden, of misschien beter gezegd: meerdere ideologieën hebben een plekje in het beleid gekregen. Dat zal ongetwijfeld ook te maken hebben met het feit dat we meer ervaring hebben met de verschillende modellen dan vijftien jaar geleden. Angsten zijn weggenomen, enthousiasme getemperd en de grootste weeffouten rechtgezet.

De Algemene Rekenkamer wijst er op dat beslist voortgang is geboekt in de informatievoorziening door instellingen op afstand van het Rijk over hun functioneren en presteren.

"Maar als we het begin van de discussie over verantwoording en toezicht bij organisaties op afstand van het Rijk midden/eind jaren tachtig leggen, dan moeten we ook constateren dat het een traag en moeizaam proces is geweest om tot de huidige situatie te komen. In feite was de probleemanalyse er destijds namelijk al: regelgeving voor zbo's komt te ad hoc tot stand, het parlement weet te weinig over het functioneren en presteren van zbo's en in geval van nood is niet duidelijk hoever de ministeriële verantwoordelijkheid reikt. Ook klonk in het parlement toen al de roep om een besluitvormingskader voor verzelfstandigingen en een eenvoudige set van basisregels. Toch heeft het twintig jaar geduurd om te komen waar we nu staan. Wat daar de precieze redenen voor zijn, vereist een diepgaande analyse van krachten en tegenkrachten in de samenleving, de departementen en het parlement. Ongetwijfeld zal hebben meegespeeld dat de belangstelling van politiek en departementen voor verantwoording, terugkijken, altijd minder groot is dan voor vooruitkijken, dan voor de vergezichten." (Algemene Rekenkamer, 2008b)

Van de wildgroei in ZBO-land waar volgens de rekenkamer in 1995 (Algemene Rekenkamer, 1995) nog sprake van was lijkt het terrein op het eerste oog veranderd te zijn in een keurig aangeharkt perkje met een bescheiden variëteit aan bloemen. ZBO-land is in rustiger politiek vaarwater terecht gekomen (Algemene Rekenkamer, 2008b).

Toch bedriegt de schijn denk ik. Zo hebben we eigenlijk nog weinig systematische kennis over de prestaties van de instellingen op afstand zoals maatschappelijke ondernemingen. Ook weten we nog weinig over de werking van de checks and balances. Om de responsiviteit en legitimiteit van deze instellingen ook in de toekomst te borgen is meer systematische kennis nodig rond de vraag of alle checks and balances en alle prikkels tot presteren ook voldoende effect hebben. Leiden alle oude en nieuwe vormen van toezicht, verantwoording, dialoog en kwaliteitszorg inderdaad tot betere keuzes van het management, meer responsiviteit en vergroting van het leervermogen van de

organisatie? Ook zullen de komende jaren moeten uitwijzen of onze nationale stelsels en de sturingspretenties van de nationale overheid wel in voldoende mate zijn toegesneden op de internationale dynamiek van kapitaal en arbeid, en aan de Europeanisering van wet- en regelgeving.

## 4.2. Publiek-private samenwerking

Een tweede beleidslijn die de verhouding tussen publiek en privaat sterk heeft beïnvloed is die van de publiek-private samenwerking. Het beleidskader *Private Financiering Infrastructuur*<sup>7</sup>, de nota *Meer Waarde door Samen Werken* en het *regeerakkoord 1998* markeerden belangrijke momenten in het rijksbeleid ten aanzien van Publiek-private samenwerking.

Bij PPS op rijksniveau gaat de discussie bij nadere bestudering vooral over 'slim aanbesteden'. Daarbij zijn met name varianten op de DBFMO-contractvorm (design, build, finance, maintenance, operate) in beeld.<sup>8</sup> Langzamerhand komt deze contractvorm ook steeds vaker in beeld in andere sectoren dan de verkeer- en waterstaat sector, zoals bijvoorbeeld bij nieuwbouw en renovatie van rijksgebouwen, nieuwbouw en onderhoud van materieel en bij defensiegebouwen. Er is ook een aantal experimenten gestart met PPS bij de bouw en het onderhoud van scholen. Enige tijd geleden kwam ook in de watersector het eerste PPS-project in de vorm van een DBFMO-contract tot stand (zie kader).

### **Harnaschpolder en Houtrust: PPS bij ontwerpen, bouwen, financieren en beheren van de afvalwatervoorzieningen in de regio Den Haag**

Kostenbesparing en risicobeheersing waren voor het Hoogheemraadschap van Delfland de belangrijkste redenen om voor een publiek-private samenwerking te kiezen. Het gaat daarbij om de bouw van de nieuwe afvalwaterzuiveringsinstallatie Harnaschpolder, de renovatie van de bestaande afvalwaterzuiveringsinstallatie Houtrust in Den Haag en om het beheer van beide installaties voor een periode van 30 jaar. Het unieke zit niet in het uitbesteden aan het bedrijfsleven van het ontwerp, de bouw en verbouw, maar in het feit dat de private partij – in dit geval Delfluent – ook de financiering, het beheer en onderhoud voor haar rekening neemt.

"Hiervoor betaalt Delfland maandelijks vergoeding aan Delfluent, waarbij rekening wordt gehouden met de hoeveelheid en de kwaliteit van het gezuiverde afvalwater. De samenwerking levert het waterschap een besparing op van 17% ten opzichte van een conventioneel contract, waardoor ze de verontreinigingsheffingen naar inwoners en bedrijven zo laag mogelijk kan houden. Hoogheemraadschap Delfland behoudt binnen de PPS-constructie de controle over het proces – het leveren van schoon water tegen zo laag mogelijke kosten – en behoudt daarmee zijn publieke verantwoordelijkheid."

Bron: [www.delfluent.nl](http://www.delfluent.nl)

Alles bij elkaar genomen zit er de afgelopen jaren een lichte groei in het aantal PPS-projecten (European PPP report 2007: 58, zie ook Klijn en Van Twist, 2007: 165).

Van PPS wordt vaak gezegd dat de meerwaarde ligt in kostenbesparing. De Algemene Rekenkamer liet in een rapport uit 2002 (Algemene Rekenkamer 2002a) zien dat in ieder geval voor de HSL-Zuid de kostenbesparing aanzienlijk lager uitvalt dan door achtereenvolgende kabinetten aan de Kamer werd voorgespiegeld. Ook maakte de rekenkamer duidelijk dat de omvang van de kostenbesparing erg afhankelijk is van de factoren die in de berekeningsmodellen worden meegenomen. Vrij vertaald: verwachtingen liggen eigenlijk vooraf al vast en wat je er in stopt krijg je eruit (zie ook Van Twist, 2002). De werkelijke meerwaarde van PPS lijkt dan ook veel meer te liggen in innovatie en risicomanagement (zie ook Boonstra, 2007: 24)<sup>9</sup>, hoewel ook daar de praktijk geen eenduidig beeld laat zien (Zie: Oerlemans & Kenis, 2007: 48 e.v.).

Op lokaal niveau krijgt PPS meestal een andere invulling dan op rijksniveau. Op rijksniveau staat het *slim aanbesteden* centraal, terwijl bij PPS op lokaal en regionaal niveau vooral het *slim samenwerken* centraal staat. Hierbij wordt meestal niet voor de concessie- of contractvorm ('innovatieve vormen van aanbesteding') zoals DBFMO

<sup>7</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22512, nr. 3.

<sup>8</sup> Naast de DBFMO contracten wordt inmiddels gaandeweg ook ervaring opgedaan met andere vormen van PPS: zoals alliantiecontracten, projectvennootschappen, en het vanaf het begin betrekken van private partijen bij de formulering van de problemen, kansen en oplossingen (V&W, 2007).

<sup>9</sup> Het Sijtwendeproject is een mooi voorbeeld van een innovatief project dat er zonder PPS en zonder particulier initiatief niet zou zijn gekomen.



gekozen, maar voor de partnerschapvorm ofwel het alliantiemodel in PPS (zie voor deze twee hoofdvormen van PPS o.a.: Algemene Rekenkamer 2002a; 23 en Klijn en Van Twist, 2007). Op lokaal niveau is publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling aan de orde van de dag, zie bijvoorbeeld het Céramique-terrein in Maastricht of het project Den Haag Nieuw Centraal. Daarnaast wordt natuurlijk op talloze manieren en op vrijwel alle gebieden samengewerkt tussen nationale en lokale publieke en private partijen zonder dat daar een specifiek PPS-beleid aan ten grondslag ligt (zie ook hoofdstuk 5).

Publiek-private samenwerking kent vele vormen zoals contracten, NV's, convenanten of financieringsmaatschappijen waarin de overheid soms als private partner (!) optreedt. Daarbij wordt duidelijk dat stedenbouw en infrastructuur niet per definitie publieke verantwoordelijkheden zijn, maar ook niet per definitie private aangelegenheden (Lemstra, 1987: 18-21).

In het discours over PPS, en meer in het algemeen over allianties en netwerken worden de mogelijke voordelen zwaar aangezet. Kostenbesparing en innovatie werden hierboven al genoemd. Aan de andere kant is lijst van projecten die niet of slechts moeizaam van de grond komen, mislukte projecten en projecten die duurder uitvallen schier oneindig. Om tot praktijken te komen die meer evidence based zijn is systematische aandacht voor faalfactoren dan ook op zijn plaats.

De Algemene Rekenkamer wijst er op dat de succes- en faalfactoren voor PPS volgens het concessiemodel en PPS volgens het alliantiemodel verschillen. Zo zijn vertrouwen, wederzijdse belangen en procesarchitectuur bij samenwerking volgens het alliantiemodel belangrijker dan bij het concessiemodel. In het concessiemodel is daarentegen het mobiliseren van voldoende concurrentie van doorslaggevend belang (Algemene Rekenkamer, 2002a: 23).

Onderzoek wijst uit dat, naast een aantal andere factoren, in ieder geval een goede procesarchitectuur en goed procesmanagement van doorslaggevend belang zijn voor het succes van een PPS-project (zie o.a. Lemstra, 1987; Reyn en Van der Meij, 2000). Tegelijkertijd wordt echter, zo stellen Klijn en Van Twist (2007), in de praktijk door beleidsmakers in Nederland, heel sterk de nadruk op de vormkant van PPS gelegd, dat wil zeggen op de keuze voor de goede contractvorm en wordt de proceskant veronachtzaamd.

*Boonstra* (2007) heeft een overzicht gemaakt van 29 faalfactoren voor allianties en netwerken. Een rode draad vormt het gebrek aan vertrouwen, kennis, communicatie en samenwerkingsvaardigheid. "Ook onduidelijkheid over gemeenschappelijk doel, samenwerkingsvorm, de wijze van besluitvorming, de investeringen en de verdeling van opbrengsten dragen bij aan het mislukken van samenwerking tussen organisaties" (Boonstra 2007: 28). En tot slot komt het onvermogen om met verschillen in waarden, culturen, verwachtingen en belangen om te gaan naar voren als een factor die er voor zorgt dat de samenwerking mislukt. De lijst overziend concludeert hij dat het bijna een wonder is dat allianties en netwerken nog werken. Dat gevoegd bij de stelling van Mark van Twist in zijn oratie dat we het ook in de toekomst in de (voortgangs)rapportages over PPS zullen moeten blijven doen met de halve waarheid, maakt dat we onze verwachtingen over de zegeningen van publiek-private samenwerking, allianties en netwerken niet te hoog moeten laten oplopen. Dat neemt aan de andere kant niet weg dat er ook talloze voorbeelden zijn van 'vitale coalities' waarin partijen van allerlei pluimage elkaar weten te vinden en samen tot 'mooie en inspiratieve resultaten komen.' Vitale coalities als vorm van succesvolle publiek-private samenwerking kunnen succesvol voortbestaan als zij zich kunnen aanpassen aan veranderde omstandigheden en contexten (Wijdeven, Cornelissen e.a. 2007). Voldoende maatschappelijke druk, politieke rugdekking, concrete resultaten en enthousiaste alledaagse doeners helpen daarbij een handje.

#### **4.3. Liberalisering, marktwerking en privatisering**

De derde beleidslijn die bepalend was voor de veranderende verhouding tussen publiek en privaat is die van marktwerking en liberalisering. Vanaf medio jaren negentig in de vorige eeuw werd door de verschillende kabinetten (te beginnen met het kabinet Kok 1<sup>10</sup>) een beleid gevoerd dat was gericht op meer marktwerking en liberalisering van verschillende maatschappelijke sectoren zoals telecommunicatie (1998), taximarkt (1999), regionaal openbaar vervoer (2000), energie (2004), kinderopvang (2005) en zorgverzekering (2006).<sup>11</sup>

Marktwerking en liberalisering leidden – voorspelbaar en begrijpelijk bij marktfalen – tot een explosieve groei van markttoezichthouders ('regulators') en andere vormen overheidsinterventie (zie ook Algemene Rekenkamer, 2005a; Veraart, 2007).

Ook ontstonden quasi-markten zoals bij de woningcorporaties, in de gezondheidszorg of het onderwijs met alle regelgeving, onvoorspelbare effecten en gedragsreacties die bij deze mengvorm horen.<sup>12</sup>

In het *Onderzoek marktwerkingsbeleid* (2008) dat in opdracht van de Minister van Economische Zaken werd uitgevoerd wordt ondermeer de les getrokken dat marktwerking met name een bruikbaar instrument is "om de doelmatigheid en dynamiek (innovatie) te vergroten in die sectoren waar consumenten hun vraag effectief kunnen uitvoeren (of de overheid dit namens hen kan doen) en bedrijven onder invloed van concurrentiedruk effectief op die vraag kunnen inspelen." (EZ, 2008: 69-70)

In datzelfde onderzoek wordt geconstateerd dat goed toezicht noodzakelijk is:

"Marktwerkingsbeleid betekent een andere rolverdeling tussen overheid en private sector. De overheid neemt daarbij veelal de rol van marktmeester in, die moet zorgen voor eerlijke concurrentieverhoudingen. Deze rol moet vaak in nieuwe wet- en regelgeving worden vastgelegd. Dit geldt met name voor de bevoegdheden van de toezichthoudende instanties, zoals deze bijvoorbeeld zijn ontstaan in de sectoren energie, post en telecom." (EZ, 2008: 71)

Het kabinet Balkenende IV bracht een kentering in het marktwerkings- en liberaliseringsbeleid met zich mee. De privatisering van Schiphol wordt niet doorgezet, de liberalisering van de post wordt uitgesteld en ook in het deelnemingenbeleid van de rijksoverheid treedt een koerswijziging op. Wat dat laatste betreft kondigt de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid* uit 2007 een omslag aan van 'privatiseren tenzij' naar 'publiek tenzij'. Concreet betekent dat dat de overheid haar deelnemingen wel gebruiken voor een activistische rol als aandeelhouder. Zij ziet het aandeelhouderschap nadrukkelijk als een van de manieren om er voor te zorgen dat publieke belangen worden geborgd.

"Door deze bredere invulling te geven aan het aandeelhouderschap, met een nadruk op de continuïteit en kwaliteit van de publieke dienstverlening, krijgt het aandeelhouderschap van de Staat een meer aanvullende waarde op het instrumentarium van wet- en regelgeving als borgingsmechanisme voor het publieke belang dan voorheen. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat bij deelnemingen bewust de keuze voor de vorm van een kapitaalvennootschap is gemaakt met het oog op het bedrijfsmatige karakter van de activiteiten. Meer focus op borging van publieke belangen dient plaats te vinden binnen de kaders van het vennootschapsrecht. Een hoge mate van directe operationele sturing door de aandeelhouder bij NV's en BV's verhoudt zich daar minder goed mee. Binnen de systematiek van het vennootschapsrecht heeft de aandeelhouder de operationele verantwoordelijkheid via de raad van commissarissen uitbesteed aan de bestuurders en bemoeit zich niet rechtstreeks met allerlei operationele zaken. Uiteraard kan de aandeelhouder zijn zeggenschapsbevoegdheden richting het bestuur inzetten, maar veelvuldig *ad hoc* op operationeel niveau ingrijpen zou betekenen dat de aandeelhouder teveel op de stoel van de directie gaat zitten" (Ministerie van Financiën, 2007: 17).

In het nieuwe deelnemingenbeleid zit hierdoor een merkwaardige dubbelzinnigheid: enerzijds streeft de overheid naar een 'activistisch aandeelhouderschap' ten aanzien van publieke belangen terwijl zij tegelijkertijd zegt dat het aandeelhouderschap niet de meest geëigende manier is om op publieke belangen te sturen. Die dubbelzinnigheid is naar mijn idee illustratief voor het feit dat het in de huidige verhoudingen tussen overheid en

<sup>10</sup> Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, Tweede Kamer, 1994/1995, 24 036, nr. 1.

<sup>11</sup> Bij de arbeidsvoorziening werd gekozen voor een model waarbij de publieke arbeidsvoorziening als zodanig werd opgeheven en de taken grotendeels in een opdrachtgever – opdrachtnemer model tussen gemeenten en private reïntegratiebureaus werden gegoten. Overigens hebben de gemeenten nog steeds demogelijkheid om ook zelf reïntegratie-activiteiten te ontfangen.

<sup>12</sup> "...quasi-markets represent an attempt to bring the benefits of market allocation into the public sector while maintaining safeguards to uphold public standards." (Brandsen, 2004: 16)

markt heel moeilijk is geworden om met bestaande instrumenten publieke belangen in voldoende mate te borgen.

#### 4.4. Deelconclusie

De relatie tussen markt en overheid verkeert in een situatie van 'permanente dynamiek' (Camps, 2001: 9). In de voorgaande paragrafen beschreef ik in vogelvlucht drie beleidslijnen – verzelfstandiging, publiek-private samenwerking en marktwerking – die van grote betekenis zijn geweest voor de verhouding tussen publieke en private sector. De burger werd meer klant en consument. Exit en voice kregen een belangrijker positie.

Het verzelfstandigings- en privatiseringsbeleid heeft geleid tot een dynamiek in de samenleving die deels gewenst en verwacht werd, maar die ook deels onverwacht en soms ongewenst is. Zo namen verzelfstandigde organisaties de hun toegekende ruimte op een manier die bij de overheid regelmatig schrikreacties oproept. Men ging zich ondernemer noemen, maatschappelijk ondernemer dat wel, maar toch. Privatisering leidde tot allerlei effecten variërend van wildgroei (taximarkt) en fusies (zorgverzekeringen), tot lagere tarieven en innovatie (telecom) (zie ook EZ, 2008). Een en ander leidde tot meer regelgeving om ongewenste neveneffecten te repareren en toezicht om uitwassen te voorkómen. Maar ook tot een herbezinning op de rol van de overheid: systeemverantwoordelijkheid werd het toverwoord.

Drie thema's uit het publieke debat rondom de veranderende verhouding tussen publiek en privaat zijn vanuit het oogpunt van goed bestuur (op stelselniveau) van bijzonder belang:

- Waar meet je succes en falen van het stelsel aan af? Welke prestaties zijn voor wie van belang?
- Welke prikkels tot presteren zijn er en functioneren ze zoals bedoeld? Met andere woorden: leiden de verzelfstandigde organisaties, de marktwerking en de publiek-private samenwerkingsverbanden de beoogde prestaties en dragen ze voldoende bij aan de beoogde effecten?
- Zijn er voldoende checks and balances en hoe functioneren ze?

Ik heb drie beleidslijnen beschreven die van invloed zijn op de verhouding tussen publiek en privaat. Maar in de inleiding gaf ik al aan dat dit maar de helft van het verhaal is. Wat in de samenleving en in de bestuurlijke werkelijkheid gebeurt is slechts zeer ten dele het gevolg van overheidsbeleid. Er is veel *beweging zonder (overheids)beleid*.

Bestaande organisaties en netwerken veranderen voortdurend van profiel en nieuwe organisaties en netwerken ontstaan. Grenzen tussen publiek en privaat vervagen, samenwerkingsverbanden zijn dynamisch en publieke en private belangen gaan het ene moment samen en divergeren even later weer. De samenleving kent een eigen dynamiek waar vervolgens de overheid op haar beurt weer met beleidsreacties (al dan niet adequaat) op reageert (*beleid door beweging*). De overheid kan die dynamiek in de samenleving, in de economie en de technologie nauwelijks bijbenen. Dat is niet verwonderlijk want de politiek en de overheid kennen een heel andere handelingslogica die veel meer met ideologische standpunten, machtsverhoudingen en disciplineren (taboes dus) te maken heeft.

## 5. Beleid door beweging: verbinden, vervlechten en vervagen<sup>13</sup>

*van het een komt het ander  
niets is wat het lijkt  
en je weet niet wat je ziet*

### 5.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk beschreef ik de veranderende verhoudingen tussen publieke en private sector aan de hand van een top-down perspectief. Het beleid stond centraal. In deze paragraaf kantel ik het perspectief en kijk ik vanuit een bottom-up benadering naar allianties en verbindingen die in de praktijk ontstaan maar die niet kunnen worden beschouwd als 'de uitvoering van overheidsbeleid'. Dit betekent niet de overheid niet zou zijn betrokken bij de praktijken die beschrijf, in tegendeel bij de meeste voorbeelden die ik noem is de overheid zelfs een prominente deelnemer. Het verschil zit in de duw- en trekkrachten die bepalend zijn voor het ontstaan en de dynamiek van deze publiek-private praktijken. In het vorige hoofdstuk stond de trek- en duwkracht van de overheid centraal, in dit hoofdstuk de trek- en duwkrachten vanuit de samenleving en de markt. Ik beschrijf de variatie aan publiek-private arrangementen die in de praktijk ontstaat met de drie woorden: **verbinden, vervlechten en vervagen**. Omdat hier geen sprake van een vastomlijnde en eenduidige ontwikkeling, maar van zeer uiteenlopende initiatieven in de vorm van allianties, verbindingen en experimenten zal ik het 'verbinden, vervlechten en vervagen' vooral aan de hand van concrete voorbeelden inzichtelijk proberen te maken.

Het verbinden, vervlechten en vervagen dat in de praktijk plaatsvindt brengt voor de overheid nieuwe opgaven met zich mee ten aanzien van bijvoorbeeld sturing, regelgeving of toezicht.

### 5.2. Verbinden: strategische allianties in allerlei vormen

De Tilburgse School voor Politiek en Bestuur heeft nationaal en internationaal naam gemaakt met onderzoek naar *vitale coalities*. De term vitale coalities verwijst naar de productieve samenwerking tussen wijkbewoners, lokale overheid en maatschappelijke partners.

"De samenwerking tussen partijen – de coalitie – heeft een zekere duurzaamheid en wordt door de betrokkenen als dermate productief en energiek ervaren, dat deze het bijvoeglijk naamwoord 'vitaal' verdient." (Wijdeven e.a., 2007).

Vitale coalities zijn voorbeelden van verbindingen op lokaal niveau en sterk geënt op een actieve civil society. Daarnaast ontstaan op veel plekken verbindingen die meer strategisch en economisch gemotiveerd zijn. Ik spreek in die gevallen dan ook liever van *strategische allianties* dan van vitale coalities. In deze paragraaf geef ik vier voorbeelden van 'strategische' publiek-private allianties op regionaal niveau en strategische allianties tussen dienstverlenende instellingen onderling.

Een mooi voorbeeld van zo'n strategische alliantie is de *Friese Wateralliantie*. Het is een samenwerkingsverband tussen een heel breed scala van organisaties variërend van organisaties met een duidelijk publiek profiel tot organisaties met een uitgesproken privaat profiel en alles er tussenin. Daarnaast is het pakket aan activiteiten beleidsterreinoverstijgend en bovendien grensoverschrijdend.

#### **De Friese Wateralliantie**

De Friese Wateralliantie is een strategisch samenwerkingsverband tussen bedrijven, overheden en kennisinstellingen in Friesland:

"Zij stimuleren sinds 1999 de ontwikkeling van de Friese watersector met een samenhangend programma van kennisontwikkeling, ontwikkeling van pilotprojecten en (buitenlandse) marktontwikkeling.

Onder de ruim 40 publiekprivate samenwerkingsprojecten van de Friese Wateralliantie met een omvang van € 150 miljoen vallen onder andere het topinstituut voor watertechnologie Wetsus, waterhergebruik in de Zuid-Afrikaanse wijnindustrie en het Europese project voor de opwaardering van functies van stedelijk water (Water

<sup>13</sup> Mede gebaseerd op Van Montfort (2007) en Karré e.a. (2007).

City International). De Kamer van Koophandel Friesland, Vitens, de gemeenten Leeuwarden en Sneek, Wetterskip Fryslân, het Cartesius Instituut, de Friese HBO-instellingen en Friese watertechnologiebedrijven zijn vertegenwoordigd in dit samenwerkingsverband. De ambitie is om Leeuwarden uit te laten groeien tot de Europese waterhub - het beste en grootste geïntegreerde watertechnologiecluster van Europa - en Noord-Nederland tot hot spot met nieuwe economische activiteiten die zijn gebaseerd op schoon water. De export van kennis, producten en diensten op watergebied moet bovendien sterk groeien.”  
Bron: persbericht Friese wateralliantie 26 april 2007

Een tweede voorbeeld van een strategische alliantie is het voorbeeld van *Florence, Florein en Floreintje*. Zorgaanbieder Florence biedt begeleiding en service, thuiszorg, verzorgingshuiszorg verpleeghuiszorg, jeugdgezondheidszorg en service en advisering in de regio Haaglanden. Florence heeft een particulier bedrijf opgericht, ‘Florein’, voor klanten die zelf hun zorg willen inkopen en organiseren. Florein is een dochteronderneming van Florence en ‘Vebego’, een schoonmaakbedrijf dat joint ventures heeft met een groot aantal thuiszorginstellingen. De samenwerking met Vebego komt voort uit de noodzaak om onder de WMO thuiszorg goedkoper aan te bieden. Door het schoonmaakdeel van de thuiszorg uit te besteden aan daarin gespecialiseerde bedrijven kan het schoonmaakdeel goedkoper worden. In Florein wordt maatwerk geleverd dat binnen het reguliere kader van Florence niet mogelijk zou zijn, maar waar in de markt wel vraag naar is. Als derde is Florence ook nog een verbinding aangegaan met de Stichting Thuiszorg Groot-Rijnmond, onder de naam ‘Florijntje’, gespecialiseerd in professionele en klantgerichte kraamzorg. Florijntje is een samenwerking van Florence, Thuiszorg Groot Rijnmond én Florein.<sup>14</sup>

Het derde voorbeeld is *het Center for public innovation*. Hierin nemen drie universiteiten (Delft, Tilburg en Rotterdam), enkele kennisinstituten (TNO, ICTU), een aantal adviesbureaus (o.a. PinkRoccade en Capgemini) en het Ministerie van VROM deel. Het centrum:

“richt zich op complexe informatiseringsvraagstukken ...in het publieke domein...Centraal staat de wisselwerking tussen het innovatiepotentieel van ICT en ontwikkelingen en innovaties ten behoeve van bestuurlijke vernieuwing...het centrum functioneert hierbij als kennisplatform en initiator van maatschappelijk debat.” ([www.publicinnovation.nl](http://www.publicinnovation.nl))

Voorbeeld vier is het *Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)*. In dit centrum werken onder andere diverse ministeries (Justitie, BZK), gemeenten (VNG), werkgevers (MKB Nederland), politie en verzekeraars (Verbond voor verzekeraars) samen. “Het CCV stimuleert samenwerking tussen publieke en private organisaties om criminaliteit integraal terug te dringen en vormt een schakel tussen beleid en praktijk.” Het CCV doet dat door informatie te bieden, best practices uit te wisselen, partijen samen te brengen en bijeenkomsten te faciliteren<sup>15</sup>. De publieke en private partijen besturen en exploiteren het centrum gezamenlijk. Doel van het CCV is om informatie en expertise over criminaliteitspreventie en veiligheid te bundelen op één punt, waar zowel publieke als private organisaties gebruik van kunnen maken. De ministeries van Justitie en BZK dragen substantieel bij aan de meerjarige financiering.

Het vijfde en laatste voorbeeld is de *Stichting Brainport Eindhoven*. Dit is een samenwerkingsverband van diverse gemeenten uit de regio, het bedrijfsleven (o.a. Philips) en kennisinstellingen zoals de universiteit van Eindhoven en TNO en diverse onderwijsinstellingen. In het bestuur van de Stichting Brainport zitten bestuurders van deze partijen. Het is een kleine, selecte, invloedrijke groep leiders die elkaar en anderen binden aan de Brainportambities en uitvoeringsstrategie. De samenwerking vindt plaats zonder formele verhoudingen en uitsluitend op grond van vrijwillige verbindingen. De opdracht van het bestuur is om te komen tot een gezamenlijke visie, een strategie te ontwikkelen, draagvlak te creëren, en het coördineren van programma's en projecten. In de Stichting komen sleutelspelers informeel met elkaar in contact en via hun netwerken brengen zij ook andere partijen met elkaar in contact. De rol van de overheid in het geheel is die van ‘verbinden’ (partijen op allerlei niveaus – nationaal, lokaal, wijk - bij elkaar brengen) en van ‘versnellen’ (door faciliteren en

<sup>14</sup> Zie o.a. [www.florence-zorg.nl](http://www.florence-zorg.nl); [www.florein.nl](http://www.florein.nl); [www.florijntje.nl](http://www.florijntje.nl).

<sup>15</sup> [www.hetccv.nl](http://www.hetccv.nl).

investeren). Het geheel wordt grotendeels uit publieke middelen gefinancierd<sup>16</sup>. De nauwe samenwerkingsrelaties tussen alle betrokkenen in de brainportconstructie en de voorgangers daarvan, hebben er (althans volgens de brainportorganisatie zelf) aan bijgedragen dat de regio Eindhoven als een van de weinige regio's in Europa en de enige regio in Nederland voldoet aan de Lissabondoelstellingen van de Europese Unie.

#### Evean

In de zorgsector zien we een interessante ontwikkeling die getypeerd zou kunnen worden als een ontwikkeling waarbij niet afzonderlijke organisaties een keten van voorzieningen vormen, maar waarbij een organisatie een hele keten van voorzieningen aanbiedt. Een mooi voorbeeld is de Eveangroep. Dit is een zorgconcern dat bestaat uit de organisaties Evean, Icare, Zorggroep Meander, de Trans en GGZ Drenthe. Dit concern heeft onlangs ook Amsterdam Thuiszorg voor een substantieel deel overgenomen.<sup>17</sup> De Eveangroep biedt extramurale diensten aan, zoals thuiszorg, jeugdgezondheidszorg, kraamzorg en kinderopvang. Een daarnaast ook intramurale diensten zoals verzorgingshuizen en verpleeghuizen. Er bestaan plannen om de Evean Groep (thuiszorg, ouderenzorg) te laten fuseren met Philadelphia een organisatie die is gespecialiseerd in de zorg voor verstandelijk gehandicapten en met Woonzorg Nederland (ouderenhuisvesting) tot een 'concern voor wonen, diensten en zorg'. Een argument voor de fusie is dat men 'groot moet zijn om klein te kunnen blijven'. Deze formule van een samenwerking of fusie in de back office, maar een kleinschalige uitstraling in de front office komt ook op andere terreinen, zoals bijvoorbeeld het onderwijs, voor.

De vijf voorbeelden en de Evean-casus maken duidelijk hoe groot de diversiteit in strategische allianties is en dat de grens tussen alliantie, deelneming en fusie dun is.

De allianties verschillen sterk in *organisatievorm*, waarbij het scala loopt van informele netwerken tot speciaal opgerichte rechtspersonen. Ze verschillen ook in *doelstellingen*, variërend van het behalen tot economisch schaalvoordeel tot stimuleren, activeren of adviseren. Ook het scala aan *deelnemende partijen* is breed, variërend van kennisinstituten en overheden tot bedrijfsleven en adviesbureaus.

Als we willen vaststellen of deze strategische allianties aan hun doel beantwoorden kan dat alleen door heel specifiek naar de kenmerken en doelstellingen van het arrangement te kijken. Er is geen 'one size fits all' evaluatiemodel voor strategische allianties. Ik denk dat het in veel gevallen niet eens mogelijk is de vraag naar effectiviteit te beantwoorden. De kracht van de alliantie zal vaak niet zozeer liggen in het bereiken van een concreet doel, maar meer in het feit dat partijen met elkaar in gesprek zijn en gezamenlijk vanuit een gedeelde probleemperceptie, gedeelde belangen of een gedeelde visie in een bepaalde richting in werken. In alle hier beschreven varianten is het overigens erg moeilijk zo niet onmogelijk om het publieke geld te volgen en vast te stellen of het goed wordt besteed. Het vaststellen van de doelmatigheid van de besteding van publieke middelen is in dit soort constructies dan ook vrijwel onmogelijk.

Het sectoroverschrijdend organiseren betekent ook dat begrippen als systeemverantwoordelijkheid en resultaatverantwoordelijkheid in een ander perspectief komen te staan. Wat waar begint en eindigt een systeem of stelsel? De grenzen van bijvoorbeeld de sectoren zorg, wonen, veiligheid of van onderwijs, arbeidsmarkt, onderzoek en welzijn lopen inmiddels vloeiend in elkaar over. Daarbij zijn ontwikkelingen in de ene sector van grote invloed op de andere sector en neemt ook de vervlechting van nationale en internationale producenten en aanbieders van diensten snel toe. Zo kan het functioneren van het nieuwe zorgstelsel niet los gezien worden van de processen van verbinden en afstoten tussen zorgaanbieders en verzekeraars onderling en tussen elkaar. De contracten die verzekeraars met buitenlandse zorgaanbieders en geneesmiddelenfabrikanten sluiten (kronen, heupen, medicijnen etc.) zijn rechtstreeks van invloed op het 'Nederlandse' zorgstelsel. Het is maar een klein voorbeeld van de manier waarop een door de Nederlandse regering niet te beïnvloeden dynamiek van invloed is op het functioneren van 'onze' stelsels. Besturen en zeker goed besturen komt dan in een ander perspectief te staan: een perspectief waarin het nog belangrijker is verwachtingen te temperen en de beperkte sturingscapaciteit van de overheid onder ogen te zien.

<sup>16</sup> [www.brainporteindhoven.nl](http://www.brainporteindhoven.nl).

<sup>17</sup> Zie: NRC, 21-2-2008 'Evean is nummer één in zorg. Fusies van zorgconcern op nieuwe markt zijn vuurproef voor politiek in Den Haag'.

### 5.3. Vervlechten: nieuwe typen organisaties

Naast de strategische allianties op allerlei terreinen zien we ook voorbeelden waarin de verbindingen tussen organisaties met heel verschillende publiek-private profielen leiden tot een nieuw type organisatie.

Een voorbeeld zijn de *woonzorgcorporaties*. Dit zijn samenwerkingsverbanden waarbij zorgverzekeraars, zorgaanbieders, gemeenten en woningcorporaties hun krachten bundelen voor de ontwikkeling van innovatieve concepten voor zorg en welzijn. Hierdoor ontstaat een symbiose van een klassieke woningcorporatie en een zorginstelling. De woonzorgcorporatie is feitelijk een 'nieuwe' organisatie, die ontstaat uit de bundeling van krachten van meerdere andere organisaties in een netwerkconstructie. Bij de woonzorgcombinatie<sup>18</sup> brengen zorgorganisaties hun vastgoed onder in een aparte rechtspersoon die de status heeft van toegelaten instelling binnen de volkshuisvesting (en zich dus woningcorporatie mag noemen).

Een tweede voorbeeld is het *Maaslandse model*. Daarin participeren de zorginstelling voor zijn vastgoeddeel plus een woningcorporatie in een gezamenlijke Stichting die door beide partijen wordt bestuurd. Door de deelname van de corporatie met zijn kapitaal krijgt de Stichting meer financiële armslag om allerlei innovatieve projecten op het gebied van zorg en welzijn op te zetten. Deze stichting biedt van tal voorzieningen wonen, zorg en welzijn en vormt een zogeheten 'regieplatform' voor de regio. De ministeries van VROM en VWS zijn akkoord gegaan met deze constructie.<sup>19</sup>

Een derde voorbeeld is de *brede school*. Dit is een samenwerkingsverband tussen partijen die zich bezighouden met opgroeiende kinderen.

"Doel van het samenwerkingsverband is de ontwikkelingskansen van de kinderen te vergroten. Een ander doel kan zijn een doorlopende, en op elkaar aansluitende opvang te bieden. Onderwijs is in elk geval participant. Kinderopvang, welzijn, peuterspeelzaal, sport, cultuur, bibliotheek en andere instellingen kunnen ook een onderdeel van de BredeSchool zijn. De BredeSchool komt tot nu vooral voor in het basisonderwijs, maar het voortgezet onderwijs is begonnen aan een inhaalslag. Er zijn ongeveer 1000 BredeScholen in het primair onderwijs en het aantal groeit harder dan ooit. In het voortgezet onderwijs zijn er 350 BredeScholen."<sup>20</sup>

Het is een ontwikkeling die van onderop is ontstaan. Er is geen wet op de brede school. Wel stimuleert en faciliteert de rijksoverheid het tot stand komen van brede scholen door ontkokering, informatie en onderzoek.<sup>21</sup>

Vanuit het perspectief van goed bestuur roept het 'vervlechten' een aantal vragen op, zoals: wat levert het combineren van functies op voor de klant of de burger? Hoe definiëren we 'succes' bij deze nieuwe organisaties? En betekent het vervlechten van functies ook het vervlechten van risico's en hoe organiseren we transparantie over doelen, prestaties en bestuurlijke verhoudingen in deze vervlochten werelden? Zouden zorg- en woongelden wel of juist niet gescheiden moeten worden? Ook is nog weinig bekend over hoe in de praktijk bij deze nieuwe organisatievormen afwegingen plaatsvinden tussen bijvoorbeeld investeren in zorg of investeren in wonen?

### 5.4. Vervagen: nieuwe uitingsvormen

De hierboven beschreven verbindingen en vervlechtingen worden soms heel zichtbaar in multifunctionele gebouwen of andere hybride verschijningsvormen. Ik spreek van 'vervaging' omdat je bij veel van deze verschijningsvormen niet weet wat je ziet, het is niet (of niet alleen) wat het op het eerste gezicht lijkt.

De afgelopen jaren zijn multifunctionele gebouwen populair geworden, soms met een gezamenlijk beheer. Een voorbeeld is *Het Gebouw in Gorkum*. Aan de buitenkant en aan de vorm is niet te zien welke publieke en private functies het gebouw in zich verenigt. Het

<sup>18</sup> [www.kenniscentrumwonenzorg.nl](http://www.kenniscentrumwonenzorg.nl).

<sup>19</sup> [www.kcwz.nl/samenwerking](http://www.kcwz.nl/samenwerking).

<sup>20</sup> zie: [www.bredeschool.nl](http://www.bredeschool.nl).

<sup>21</sup> zie: [www.bredeschool.nl/bredeschool/bibliotheek/rol-van-de-overheid/rijksoverheid.html](http://www.bredeschool.nl/bredeschool/bibliotheek/rol-van-de-overheid/rijksoverheid.html).

blijkt een gebouw te zijn waarin uiteenlopende functies door verschillende organisaties uit verschillende domeinen zijn ingebracht en die samen tot een nieuw concept leiden. De functies variëren van een café waar ook buurtbewoners terecht kunnen, een multifunctionele zaal, bejaardenzorg, onderwijs en zorgvoorzieningen. De functies zijn nog steeds van elkaar onderscheiden – wonen, onderwijs en bejaardenzorg blijven verschillende functies – maar ze worden in combinatie op één locatie en in een overkoepelende bestuurlijke setting aangeboden.

#### Een vergelijking van vier multifunctionele gebouwen

Uit een vergelijking van vier multifunctionele gebouwen (Futura, 2007) kwam een aantal knelpunten naar voren. Ik ligt er her vier uit vanwege hun directe belang met de vraag naar 'goed bestuur';

- de strategische kanten van het beheer (toekomstvisie, nieuwe gebruikers) zijn niet altijd helder vooraf vastgelegd of ze hebben geen duidelijke relatie met de meer praktische beheersaspecten.
- Er is niet altijd 'smart' is geformuleerd wanneer het gebouw of, zoals sommigen het zien, het bedrijf een succes is (zowel financieel als inhoudelijk). De visie blijft teveel op strategische hoofdlijnen steken.
- Het neerzetten van één gebouw gaat vaak gepaard met de meer of minder openlijk uitgesproken ambities om één bedrijf te vormen, één gezicht naar buiten. Maar de deelbelangen van de afzonderlijke partners blijken in de praktijk weerbarstig te zijn. En voor bewoners is het ook de vraag welk wezenlijk belang er voor hen eigenlijk is om het gebouw als één bedrijf te zien.
- De onderzoekers hebben de indruk dat de multifunctionele gebouwen veelal vanuit bestaande samenwerkingsverbanden zijn ontwikkeld. In theorie hadden andere, nog onbekende (publieke, private of maatschappelijke) vormen misschien een nuttige functie kunnen hebben in het vervullen van de opgave in de wijk. Zij constateren ook dat, als het gebouw er eenmaal staat, die allianties op sommige plaatsen toch op een organische wijze ontstaan.

Een ander voorbeeld waarin een publiek-private verbinding heel zichtbaar is in het straatbeeld zijn de *bushokjes en het witte fietsenplan*. JC Decaux, een wereldwijd opererende exploitant van buitenreclame exploiteert in de meeste grote en middelgrote steden in Nederland de bushokjes (abri's). Het bedrijf zorgt gratis voor onderhoud en beheer van de abri's in ruil voor buitenreclame, veelal op de abri zelf. Het publieke belang van een schone en veilige openbare ruimte is ermee gediend. Het bushokje blijkt bij nadere beschouwing eigenlijk een reclamezuil te zijn waar je ook op de bus kunt wachten. Het concept blijft tot dusverre beperkt tot grote en middelgrote gemeenten omdat daar de effectiviteit van reclame het grootst is. Ietswat gechargeerd gezegd bepaalt de commerciële logica waar de openbare ruimte schoon en veilig is. Interessant wordt het als de spanningen tussen publieke belangen en commerciële belangen manifest worden en de grenzen in zicht komen bij het aantal, de inhoud en de vorm van reclameuitingen. Dan zijn nieuwe afwegingen nodig, waarbij de belangen en percepties van exploitant, gemeente en burgers uiteen kunnen lopen.

Het concept van een publieke voorziening in ruil voor reclame is zo succesvol dat het wordt uitgebreid naar andere domeinen. Zo hebben buitenreclame exploitanten zich inmiddels gestort op de markt van de leenfietsen ('witte fietsen'). Lyon, Parijs (velib, velo libre) en Barcelona (bicing) zijn inmiddels steden waar het witte fietsenplan functioneert.<sup>22</sup> In Parijs is het eerste half uur gebruik gratis. Dat levert een prikkel op om de fietsen snel terug te brengen. Elektronica zorgt ervoor dat altijd bekend is waar een fiets is, de staat van onderhoud en zorgt voor automatische afschrijving. Elke driehonderd meter is een halteplaats (750 stallingen en 10.000 fietsen in Parijs). Het publiek belang is gediend: minder luchtvervuiling, minder verkeersopstoppingen, meer beweging voor de burger. Of toch niet? Uitbreiding van het witte fietsen plan naar de buitenwijken is nog niet aan de orde omdat ook de buitenwijken vanuit reclameoogpunt niet zo interessant zijn. Met als gevolg dat het woon-werk verkeer nauwelijks wordt beïnvloed. De economische logica stelt haar grenzen aan het behartigen van het publieke belang.

Een derde voorbeeld waar publiek-private verbindingen heel zichtbaar worden in een 'ding' is de *OV-chipkaart*. De strippenkaart maakt als vervoers- en betaalbewijs in het openbaar vervoer binnenkort plaats voor de OV-chipkaart. De zogeheten 'octopuskaart' die al vanaf 1997 wordt gebruikt als betaalmiddel in het openbaar vervoer van Hong Kong stond model voor de OV-chipkaart in Nederland. De octopuskaart is in Hong Kong inmiddels uitgegroeid tot een multifunctionele kaart die niet langer alleen een vervoerbewijs is. De persoonlijke versie van de kaart is inmiddels ook een toegangskaart

<sup>22</sup> Vgl. De 'publieke' variant in de vorm van Ovfiets (NS) of 'call a bike' (Deutsche Bahn).



tot sommige openbare gebouwen en tot aangesloten scholen. En binnen die scholen weer te gebruiken als bibliotheekpas. De kaart biedt ook toegang tot parkeergarages en kan als betaalmiddel worden gebruikt bij aangesloten winkels waaronder Starbucks en McDonalds. Er zijn verschillende varianten in de handel die variëren in functionaliteit, 'fun-gehalte' en mate van anonimiteit. Gebruik van de niet-anonieme versie wordt overigens niet gestimuleerd. De achterzijde van de kaart is inmiddels ontdekt als drager van reclame-uitingen.<sup>23</sup>

De gemeente Eindhoven kent sinds januari 2008 de stadspas. Dat is een gratis pas voor iedere inwoner van de gemeente. Achter dit systeem zit in principe dezelfde gedachte als achter de octopuskaart in Hong Kong maar dat nog niet zover is doorontwikkeld. Deze persoonsgebonden pas, voorzien van een chip, kan ondermeer worden gebruikt als toegangspas voor de milieustraten, als OV-pas voor jongeren onder 12 jaar en ouderen boven de 65, en als toegangspas tot zwembaden en schaatsbanen. Ook moet de pas op termijn gaan dienen als toegangspas voor de bibliotheek en toegang bieden tot culturele instellingen en activiteiten, parkeerfaciliteiten enzovoort. Hiervoor zoekt de gemeente samenwerking met partners in de stad. Ook is het mogelijk om speciale (kortings)acties aan de pas te verbinden.<sup>24</sup>

Ook zorg- en welzijnsinstellingen experimenteren met kaarten voor hun bewoners die zowel betaalmiddel als toegangspas zijn en toegang bieden tot het gebouw, maar ook toegang tot het elektronisch patiëntendossier. Daarnaast worden de kaarten voorzien van functies in de sfeer van alarmering en signalering voor de gebruiker.

De lijst is moeiteloos uit te breiden met meer voorbeelden. Zo worden bijvoorbeeld stations en vliegvelden plaatsen waar het reizen tot bijzaak is geworden en consumptie, funshoppen en vermaak in de eerste plaats komen. Het is een ontwikkeling waarbij stations of vliegvelden tot OV-terminal of *shopping mall* worden. Hierdoor zijn stations, ziekenhuizen, vliegvelden en winkelcentra steeds meer op elkaar gaan lijken. Het atrium van een gemeentehuis waarin ook commerciële functies een plek hebben wijkt nauwelijks af van een atrium in een winkelcentrum waarin ook publieke functies zoals bijvoorbeeld een postkantoor, zijn gevestigd. Publieke en private functies versmelten met elkaar en de overgang tussen openbare ruimte en private ruimte is nauwelijks of niet zichtbaar. Zo raken publieke en private functies en regels steeds verder vermengd in de dingen die ons omringen en in de ruimte en gebouwen waarin we ons bewegen. Daarmee is ook niet direct zichtbaar welke regels waar gelden. Op sommige plaatsen op Schiphol heeft de politie meer bevoegdheden dan op andere. In winkelcentra gelden andere huisregels dan in de openbare ruimte waarin het winkelcentrum ongemerkt overgaat.

## 5.5. Cross over arrangementen

Kenmerkend voor veel van de hierboven genoemde voorbeelden is dat niet langer de organisatorische eenheid centraal staat, maar behoeften, functies, en belangen. De organisatorische setting en de fysieke vormgeving worden toegesneden op lokale behoeften, belangen en functies. Daarbij zijn zowel lokale als nationale, individuele en collectieve, en publieke en private actoren in het spel. Er wordt met andere woorden 'om het probleem heen georganiseerd'. Zo wordt de brede school om de behoeften van het kind georganiseerd. Publiek-private allianties worden op maat gesneden rondom regionale belangen en de woonzorgcombinatie wordt opgericht om de functie van 'wonen voor zorgbehoevende ouderen' adequaat vorm te geven.

---

<sup>23</sup> Zo'n multifunctionele kaart lijkt op het eerste gezicht op de ook in ons land bekende voordeelpassen zoals bijvoorbeeld de oovivaarspas in Den Haag. Maar het verschil is essentieel: de voordeelpassen bieden weliswaar voordeel maar op geen toegang, ook zijn de differentiatiemogelijkheden in de functionaliteit heel beperkt. Daarnaast zijn de voordeelpassen primair op bepaalde doelgroepen gericht, hoewel ze in de praktijk in een aantal gevallen door iedereen kunnen worden aangeschaft.

<sup>24</sup> Bron: <http://www.ob eindhoven.nl/www/Nieuws/persberichten/stadspas.htm>

Daarbij worden bestaande grenzen overschreden en verschoven:

- Sectorgrenzen zoals bijvoorbeeld de grenzen tussen zorg, welzijn en wonen;
- De grenzen van besluitvormingsarena's: de wijk, het gemeentebestuur, de nationale overheid, de Europese Unie;
- De grenzen van privé sfeer en openbaarheid: bijvoorbeeld ID-kaarten, cameratoezicht;
- De grenzen van individu en staat: zie de discussie over verantwoordelijkheid voor de publieke zaak (wijkinitiatieven op terrein van veiligheid, overheid 'achter de voordeur');
- De grenzen tussen organisatie en netwerk: zie de 'Eveanachtigen';
- De grenzen tussen 'publiek' en 'privaat': zie de verschuivende publiek-private profielen;
- De grenzen tussen nationaal en internationaal: zie de frictie tussen nationale politiek en internationale dynamiek.

De praktijk voegt zich in steeds mindere mate naar departementale indelingen en verantwoordelijkheden. Steeds vaker zijn aan de publieke kant meerdere ministeries of meerdere bestuurslagen betrokken bij de arrangementen.

#### *De blackberry als metafoor*

Het beeld dat het dichtste bij komt om deze ontwikkelingen te typeren komt is dat van de blackberry. Dit apparaat verenigt tal van functies die voorheen door verschillende apparaten werden geleverd. Het apparaat kan slechts door zijn merknaam worden getypeerd. De vraag 'wat is het' kan op drie manieren worden beantwoord: door alle functies te benoemen die het apparaat herbergt (telefoon, fototoestel, agenda, e-mail etc.), of door het globaal aan te duiden met 'audiovisueel communicatie-apparaat', of tenslotte door de merknaam te gebruiken. Het is een blackberry. Dat laatste is in het spraakgebruik het meest adequaat omdat iedereen ongeveer weet wat zo'n apparaat kan. We beoordelen het apparaat ook vooral op zijn gebruiksgemak en multifunctionaliteit en pas secundair op de kwaliteit van de afzonderlijke functies: als de fotofunctie maar aan minimumstandaarden voldoet is dat voldoende, het hoeft niet het beste fototoestel ter wereld te zijn, voor de muziek- en internetfunctie geldt eveneens.

De parallel met publiek-private arrangementen is duidelijk: we geven de multifunctionele omhulsels nieuwe namen, zoals de woonzorgcombinatie ('wozoco'), de wateralliantie, het centrum voor veiligheid, het zorgconcern, de zorghotels of woonzorgzones<sup>25</sup>. Deze nieuwe arrangementen hebben niet langer een duidelijke 'corebusiness' in de vorm van een enkelvoudige en duidelijk afgebakende activiteit ('lesgeven'), maar staan wel voor een pakket van publieke doelen en waarden ('goed wonen-zorg-onderwijs-opvang etc.'). Dat pakket wordt vervolgens voorzien van een passend organisatorisch en fysiek omhulsel. Een wellicht gaan we ook hier na verloop van tijd in het toezicht over tot het beoordelen van het geheel aan functies, in plaats van het beoordelen van de afzonderlijke functies.

#### *Grensoverschrijdende (cross over) arrangementen*

De nieuwe allianties, netwerken en functiecombinaties kunnen niet langer in bestaande termen worden gevangen. De oude benamingen van school, ziekenhuis, bejaardenhuis of woningcorporatie schieten tekort om de multifunctionele en sectoroverschrijdende karakter te duiden.

Daarom zou ik de term *cross over arrangementen* of *sectoroverschrijdende verbindingen* willen introduceren. 'Cross over' is een breder begrip dan 'hybriditeit' of 'PPS' omdat meerdere grenzen worden meegenomen bij zijn betrokken in het typeren van de arrangementen.

Cross over arrangementen zijn dynamisch in hun vorm. Partners in allianties komen en gaan, net als functies in multifunctionele gebouwen. Ook zijn ze dynamisch in de balans die ze tussen publieke en private waarden zoeken. Het kostenoverwegingen, de commerciële belangen, publieke taken en belangen strijden voortdurend om voorrang.

---

<sup>25</sup> Zie: [www.kcwz.nl/woonzorgzones/beschrijving.html](http://www.kcwz.nl/woonzorgzones/beschrijving.html).

Die balans is telkens weer tijdelijk omdat ook de trek- en duwkrachten voortdurend veranderen.

## 5.6. Deelconclusie

Onder de noemer *verbinden, vervlechten en vervagen* heb ik proberen duidelijk te maken dat de samenleving is doordrenkt met arrangementen die vanuit de samenleving (*van onder op*) tot stand komen en waarbij publieke en private waarden en logica's samenkomen. De variatie waarin die ontmoeting tussen publiek en privaat plaatsvindt is enorm. Allianties komen in soorten en maten voor, variërend van los vast verbanden met zeer open doelstellingen tot sterk geformaliseerde allianties met duidelijk omschreven functies.

Ook de financieringsvormen verschillen sterk: gemeenschappelijke fondsen en stichtingen komen voor, maar ook subsidies, opdrachtgever - opdrachtnemer relaties, pps-constructies, of financiering op basis van eigen bijdragen of bijdragen uit de markt. Elke combinatie van organiseren en financieren is in principe mogelijk en de hier genoemde voorbeelden zijn maar een topje van de ijsberg.

We zijn met deze variatie aan publiek-private arrangementen ver voorbij de 'hybride organisatie' of de maatschappelijke onderneming. De publieke taakorganisatie die zich om welke reden dan ook op de markt begeeft en daar de publieke zaak een dienst mee wil bewijzen is een toonbeeld van eenvoud en eenduidigheid als we haar vergelijkingen met de omvang, variatie en complexiteit van de publiek-private arrangementen die ik hierboven onder noemer 'verbinden, vervlechten en vervagen' heb proberen te duiden.

In het vorige hoofdstuk gaf ik aan hoe nieuwe praktijken ontstaan als gevolg van overheidsbeleid. En in dit hoofdstuk kwamen praktijken aan de orde die de overheid in een re-actieve rol dwingen. De praktijk ontwikkelt zich sneller dan de politiek en het bestuur kunnen bijbenen. In snel tempo worden de overheid en toezichthouders voor de vraag gesteld: 'mag het' en 'hoort het' als er weer nieuwe allianties, fusies of ketens ontstaan waarin voorheen gescheiden werelden met elkaar samenwerken of in elkaar opgaan.

Ook voor de evaluatoren komen nieuwe vragen op. Want steeds vaker zien we, zoals bij woonzorgcombinaties, brede scholen of multifunctionele gebouwen dat een cluster van samenhangende activiteiten of taken wordt ondergebracht in een overkoepelende functionele eenheid. Goed bestuur gaat in die gevallen ook over het tot stand brengen van meerwaarde en samenhang van die verschillende activiteiten. Dus ook de blik van de evaluator zou zich dan niet op de uitvoering van een enkele taak of de prestaties van een enkele deelnemende organisatie moeten richten, maar op de effectiviteit van het hele pakket aan diensten en activiteiten, of op het functioneren van de keten of het netwerk als geheel.

In andere gevallen zien we functies juist samenkomen in een wat losser samenwerkingsverband (brainports, platforms, expertisecentra etc.) of in een concreet product (de chipkaart) waar organisaties met allerlei publiek-private profielen in deelnemen. In deze gevallen is het belangrijk de komende jaren vooral ook oog te houden voor 'democratie' en 'recht en wet' als dimensies van goed bestuur.

De losse samenwerkingsverbanden en platforms kunnen immers wel innovatie en andere vormen van meerwaarde opleveren, maar hoe staat het met hun democratische verankering? Een multifunctionele chipkaart kan heel handig zijn in het gebruik, maar hoe staat het met de privacy en de fraudegevoeligheid?

## 6. Reflecties over goed bestuur bij publiek-private arrangementen

Afgaande op de aantallen beleidsnota's, evaluatierapporten, adviezen en branchecodes staan vraagstukken van goed bestuur sterk in de belangstelling bij beleidsmakers, wetenschappers, uitvoeringsinstellingen, brancheorganisaties en adviesraden. Veel belangstelling gaat daarbij uit naar de manier waarop transparantie, verantwoording en de maatschappelijke dialoog vorm moeten krijgen. Ook de rol en de positie van raden van toezicht bij maatschappelijke ondernemingen en bepaalde integriteitsaspecten zoals nevenfuncties of belangenverstrengeling krijgen veel aandacht. De regels en structuren staan daarmee centraal in de debatten over goed bestuur. Daarbij zijn een paar hele fundamentele vraagstukken tot dusverre nog niet bevredigend beantwoord.

Zo is bij organisaties met een sterk gemengd publiek-privaat profiel, zoals bijvoorbeeld maatschappelijke ondernemingen, de vraag 'van wie ze zijn en voor wie ze er zijn' nog niet bevredigend beantwoord. Wie heeft uiteindelijk de doorslaggevende stem (de klant, de samneleving, deplietiek, de toezichthouder ..etc?) of als geen van deze partijen een doorslaggevende stem heeft, wat is dan een goede balans tussen de verschillende belangen en wie bepaalt wat een goede balans is? Dit punt hangt samen met een andere nog openstaande de vraag: namens wie of wat houdt een raad van toezicht toezicht?

Andere aspecten van goed bestuur, zoals het punt van de coördinatiemechanismen die elkaar niet in de weg mogen zitten (zie hoofdstuk 3) zijn nog vrijwel niet in beeld. Op veel plaatsen zijn instellingen en bestuurders onderworpen aan tegengestelde prikkels tot presteren: samenwerken én concurreren, onderhandelen én vertrouwen, prestatieafspraken én innovatie etc. De – nog onbeantwoorde – vraag komt op of dat een kwestie van 'slecht' bestuur op stelselniveau is of dat daar op een slimme manier via goed bestuur op organisatieniveau mee om moet worden gegaan is nog onbeantwoord.

Ook de cultuurdimensie – die ik eerder als 'morele countervailing power' heb benoemd – is, ondanks hier en daar een vrijblijvend moreel appél op toezichthouders en topbestuurders voor meer zelfbeheersing als het om salarissen gaat, nog onvoldoende aandacht in de debatten over goed bestuur.

In dit hoofdstuk sta ik stil bij een aantal vraagstukken die naar mijn idee nog onderbelicht zijn in de debatten over goed bestuur bij publiek-private arrangementen, maar die wel om een nadere overdenking vragen:

- Goed bestuur en vraagstukken van in- en uitsluiting (6.1.)
- Goed bestuur en onzekerheid (6.2.)
- Goed bestuur en de rol van vertrouwen en gezond wantrouwen (6.3.)
- Goed bestuur en de last en lust van toezicht en verantwoording (6.4.)
- Goed bestuur en het kopiëren en het variëren (6.5.)
- Goed bestuur en het kantelen van concepten (6.6.)

### 6.1. Goed bestuur en vraagstukken van in- en uitsluiting

De verschillende vormen van alliantievorming, vervlechting en samenwerking doen de vraag rijzen wie waarom wel en wie waarom niet in het arrangement wordt betrokken.

- Met de publiek-private arrangementen komen ook nieuwe patronen van in- en uitsluiting in beeld als onderdeel van goed bestuur. Wie mag meedoen en wie niet? Wie krijgt toegang en wie niet? Wie wordt er beter van en wie niet? De vraag naar wie wel en wie niet mag meedoen, meedelen of meegenieten is een vraag naar het stellen van grenzen. Grenzen stellen en grenzen accepteren betekent ook het accepteren van de uitsluiting die met het stellen van die grenzen gepaard gaat.

De vraag naar de relatie tussen goed bestuur en uitsluiting verdient naar mijn idee meer aandacht in de praktijk en in de bestuurskunde.<sup>26</sup> Goed bestuur kan niet zonder uitsluiting, maar niet elke vorm van uitsluiting is goed. Laten we de vier dimensies van goed bestuur eens nalopen.

- Vanuit de democratedimensie is de vraag of de uitsluiting van bepaalde belangen, behoeften, opvattingen of groepen voldoende democratisch gelegitimeerd is. Ook is vanuit deze dimensie de vraag relevant of in de huidige democratische procedures niet bepaalde gezichtspunten, partijen en argumentaties systematisch buiten beeld blijven. Daarbij kunnen we bijvoorbeeld denken aan het feit dat al die niet politiek correcte en ongemakkelijke gevoelens van onvrede die in delen van de samenleving bestaan lange tijd nauwelijks een stem hadden in de politieke besluitvorming.
- Ook in de uitvoeringsdimensie is de vraag welke onuitgesproken uitsluitings- en selectiemechanismen een rol spelen relevant. Taal, geld en macht zijn bekende mechanismen van handelingscoördinatie die ieder met hun eigen vormen van uitsluiting en selectie gepaard gaan (Habermas, 1985 (1981), 1: 384 e.v. en 2: 400 e.v.).
- De derde en vierde dimensie (resp. 'wet en recht' en 'shared understandings') verwijzen het meest rechtstreeks naar het trekken van grenzen. Daarbij gaat het om grenzen die in de wet en het recht worden gematerialiseerd, maar ook om grenzen die in het publiek debat naar voren komen als bepaalde vormen van redeneren en debatteren legitiem worden gevonden, maar andere argumenten als niet ter zake worden afgedaan en daarmee worden uitgesloten. Zo spelen bijvoorbeeld trots en eer in het politieke debat geen rol als argument voor of tegen een bepaalde politieke keuze. In de multiculturele samenleving spelen deze zaken wel degelijk een rol. Goed bestuur kan dat niet negeren. Het is de proceskant van goed bestuur.

Toegespitst op het onderwerp van deze leerstoel verdient ook de vraag naar in- en uitsluiting bij publiek-private arrangementen de komende jaren meer aandacht:

- In het kader van goed bestuur op instellingsniveau worden instellingen geacht alle relevante stakeholders te betrekken bij hun beleid. Maar welke stakeholders zijn relevant en welke niet? Zijn de stakeholders van de bestuurder net zo belangrijk als de stakeholders van de opleidingsdirecteur of afdelingshoofd? En hoe verhouden de stemmen van de verschillende stakeholders zich tot elkaar? Juist bij publiek-private arrangementen zullen de belangentegenstellingen tussen stakeholders groeien. De huurders van het woonzorgweldzijnconcern hebben heel andere belangen dan de zorgbehoevenden.
- Bij de eerder genoemde voorbeelden van de multifunctionele chipkaart speelt de vraag wie (bedrijfsleven, overheid of burger) de mate van functionaliteit en gebruik bepaalt. Wie bepaalt wie er toegang heeft tot gevoelige informatie over burgers of over de overheid en welke logica ligt daarachter? Wie (bedrijfsleven, overheid of burger) bepaalt de handelingsruimte voor burgers en vanuit welke logica? En wie bepaalt wie toegang krijgt tot welke functionaliteiten, of andersom: wie wordt (door wie) uitgesloten van gebruik of van bepaalde functionaliteiten? Speelt daarbij iemands verleden of inkomen mee, en zijn de wensen van de klant of de beeldvorming bij de aanbieder leidend?
- En bij toegang tot netwerken en strategische partners speelt de vraag welke partijen wel en niet mogen meedoen in de alliantie c.q. welke partijen en daarmee welke belangen buiten beeld blijven. Wie mag en kan deel uitmaken van de vitale coalitie? Wie had er graag bijgehoord maar mag niet meedoen?

#### **Voorbeeld: In- en uitsluiting op het station**

Een voorbeeld uit het recente verleden is het conflict dat de gemeente Leiden en de Nederlandse Spoorwegen (NS) hadden over het plaatsen door de NS van toegangspoorten bij de in- en uitgang van het centraal station van Leiden waarmee dit station niet meer door burgers zonder OV-chipkaart gebruikt zou kunnen worden als doorgangsroute tussen centrum, ziekenhuis en universiteit. Die doorgang wordt door de gemeente en de burgers als een publiek belang gezien. Aan de OV-kaart is een 'passagerecht' gekoppeld en daarmee wordt de verblijfsduur bij winkels en horecagelegenheden op het station beperkt. Interessant detail hierbij is dat met het passagerecht tevens exclusiviteit wordt gecreëerd. Een exclusiviteit die weer nieuwe commerciële

<sup>26</sup> Zie bijvoorbeeld de theorievorming over de openheid c.q. de geslotenheid van beleidsnetwerken (Schaap en Van Twist, 1999 (1997)).

Bij publiek-private arrangementen liggen goed bestuur en slecht bestuur dicht bij elkaar. De grens tussen wat mag en niet mag, moraal aanvaardbaar en niet aanvaardbaar is, is diffuus. Waar ligt de grens tussen publiek ondernemerschap en gewoon ondernemerschap? Als HBO-instellingen nevenvestigingen in China en op de Antillen hebben, is dat dan maatschappelijk ondernemerschap of megalomanie? En hoe waarderen we de megafusies en het ontstaan van landelijke netwerken van zorg- wonen en welzijnsinstellingen: als ketendienstverlening ten behoeve van de klant of als monopolievorming? Zo is ook de grens tussen kruissubsidiëring en creëren van meerwaarde lang niet altijd scherp te trekken, net als de grens tussen vitale coalities, old boys network en vriendjespolitiek, of de grens tussen creatief en oneigenlijk gebruik van klantinformatie.

Dit is een tijd waarin grenzen vervagen. Maar tegelijkertijd kunnen we niet zonder grenzen die duidelijk maken wat hoort, past, mag en werkt. Grenzen geven zin, betekenis en identiteit. Het eindeloos verbinden, combineren en recombineren van publieke en private elementen hoeft niet per definitie te leiden tot meer legitimiteit, responsiviteit of effectiviteit. Niet alles wat mag dat moet en niet alles wat kan is zinvol. Grenzen stellen blijft nodig, maar wel in het besef dat die grenzen tijdelijk zijn. Goed bestuur is ook grenzen stellen en tegelijkertijd van tijd van tot tijd reflecteren op de legitimiteit en effectiviteit van die grenzen. Goed bestuur vereist een continue reflectie op wat mag, werkt, past en hoort (Hemerijck, 2003;). Daarmee zijn goed bestuur en publiek debat of evaluatie onlosmakelijk met elkaar verbonden (Van Montfort, 1995: 245-246).

## 6.2. Goed bestuur en onzekerheid

### *Onzekerheid over verantwoordelijkheden*

In talrijke onderzoeksrapporten, waaronder die van de Algemene Rekenkamer, wordt een onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling als oorzaak van falend beleid of van falende uitvoering aangewezen. Het langs elkaar werken, op elkaar wachten, naar elkaar doorverwijzen, en een gebrek aan protocollen en duidelijke bevoegdheden wordt vaak als dé reden aangevoerd waarom veel dingen misgaan en zich soms zelfs rampen voordoen. De conclusie dat verantwoordelijkheden niet duidelijk zijn afgebakend of toebedeeld, wordt zó vaak getrokken dat het de moeite loont om de vraagstelling eens om te draaien: gegeven het feit dat verantwoordelijkheden, zeker in een dynamische omgeving met een onvoorspelbare dynamiek, niet duidelijk zijn, wat is dan goed bestuur? De vraag is dan dus niet in de eerste plaats hoe we verantwoordelijkheden duidelijker kunnen krijgen, maar hoe we beter kunnen omgaan met onduidelijke verantwoordelijkheden.

Als we achteraf de vraag 'wie was verantwoordelijk' stellen, bedoelen we meestal 'wie was schuldig?' Ik zou willen pleiten voor meer aandacht voor verantwoordelijkheid in de betekenis van verantwoordelijk *handelen*: doen wat je moet doen gegeven de missie van de organisatie en gegeven de eigen rol en de eigen professionele standaarden en waarden. Het verantwoordelijk handelen is in de on-geregelde praktijk van goed bestuur bij publiek-private arrangementen nog belangrijker dan het formeel verantwoordelijk zijn. Aan de andere kant zijn ook routines en protocollen belangrijk. We danken de veiligheid in operatiekamers en vliegtuigen voor een belangrijk deel aan het feit dat handelingen zijn gevat in routines en protocollen. Het zou zinvol kunnen zijn om ook bij het aangaan van verbindingen standaard een lijstje met aandachtspunten over het 'hoe en waarom' langs te lopen.

### *Onzekerheid en chaos*

Op opengebroken kruispunten, waar verkeersborden alle kanten op wijzen, wordt zo voorzichtig gereden dat er geen ongelukken gebeuren: er ontstaan vormen van spontane zelfregulering. Van Gunsteren (Van Gunsteren, 2006: 44 e.v.) noemt dit het ontstaan van een spontane intelligente orde. Chaos en risico's bieden kansen op spontane zelfregulering en stimuleren zelfbeheersing. Goed bestuur is in zo'n geval vergelijkbaar met het oversteken van dat opengebroken kruispunt: goed uitkijken en voorzichtig

(bewust van de risico's) maar doelgericht handelen in een situatie waarin niet duidelijk is wat precies de regels zijn.

Ook in de veelheid van publiek-private arrangementen ontstaan voorbeelden van spontane orde. Denk bijvoorbeeld aan governance codes, naming and shaming of eenvoudige regels waarbij de andere partij het vertrouwen geniet tot het moment dat dat beschaamd wordt. Chaos en risico's bieden kansen op spontane zelfregulering en stimuleren zelfbeheersing als die risico's zichtbaar en voelbaar zijn. Vanuit het oogpunt van goed bestuur zou het verstandig zijn om zowel op stelsel- als organisatieniveau eens na te gaan onder welke omstandigheden chaos en risico's leiden tot spontane orde en zelfbeheersing, in plaats van alle energie te stoppen in regels en procedures om risico's weg te nemen en chaos te bestrijden.

#### *Onzekerheid vanwege dynamiek en variatie*

Publiek-private arrangementen kennen een grote variatie en dynamiek. Het is een onbestendige wereld waarin partners aanschuiven en afvallen, allianties worden gevormd en weer worden opgeheven en doelstellingen meebewegen met behoeften. Om met deze instabiliteit om te kunnen gaan zijn volgens Horwitch en Prahalad (1981) tenminste drie dingen nodig:

"a process for monitoring and providing feedback from the external environment, a relevant perspective or set of attitudes by the top management group, and an appropriate internal organizational structure." (Horwitch and Prahalad, 1981: 11)

Het dynamische en instabiele karakter van de publiek-private arrangementen maakt een goede procesarchitectuur des te belangrijker omdat niet op een van te voren vastgelegde uitkomst kan worden gestuurd:

It is easy to understand why devising and implementing an effective strategy for MOEs (multi-organization enterprises) is so difficult. The heart of a successful MOE strategy is to plan for and expect states that do not yet exist and are difficult to conceive....Instead of focusing on fit or on a strategy for dealing with a particular situation at a point in time, the MOE top manager must constantly be looking ahead in order to try paradoxically to anticipate the unexpected. Therefore, effective MOE strategy depends on fluid and adaptive techniques: external monitoring, a flexible and broad perspective, and a complex and sophisticated organizational structure." (Horwitch & Prahalad, 1981: 14).

*Adaptive management* is een van de manieren om deze dynamiek en instabiliteit te managen:

"In this model, progress is measured by continuous feedback and evaluation during the program, instead of by a checklist of performance targets at the program's conclusion." (zie: Goldsmith and Eggers, 2004: 150)

Het is belangrijk dat het management continue nieuwe behoeften, mogelijkheden, belanghebbenden, risico's etc. in beeld brengt en over instrumenten beschikt waarmee het mogelijk wordt doelstellingen, instrumenten of misschien zelfs het arrangement als geheel telkens opnieuw aan te passen. Ook *trackingonderzoek* is daarbij een interessante methode om continu of periodiek zowel de effecten van handelingen van het management als veranderingen in de wensen en beelden van de omgeving in beeld te krijgen.<sup>27</sup>

### **6.3. Goed bestuur en gezond wantrouwen**

Het is de laatste jaren gebruikelijk om te wijzen op het belang van vertrouwen in bestuurders, managers en professionals. Er gaat geen advies aan de overheid voorbij of er wordt gepleit voor meer vertrouwen. Dat vertrouwen moet dan wel gerechtvaardigd zijn door goed gedrag, en als dat zo is staan daar als beloning minder toezicht en minder regels tegenover. Ik denk dat door het begrip vertrouwen zo centraal te stellen in de discussies over toezicht, deze discussies in een verkeerd spoor worden geleid waarbij toezicht aan wantrouwen, en minder toezicht aan vertrouwen worden gekoppeld. Dat gaat voorbij aan het doel van toezicht namelijk vaststellen of besluiten goed worden

---

<sup>27</sup> Tracking onderzoek wordt veel in het bedrijfsleven gebruikt om bijvoorbeeld de effecten van reclame op de naamsbekendheid van een merk te onderzoeken. Ook wordt tracking gebruikt door multinationals om de effecten van centraal genomen beslissingen in regionale vestigingen in beeld te krijgen. Bij de Nederlandse overheid wordt ondermeer gebruik gemaakt van tracking bij het evalueren van vormen van overheidscommunicatie zoals bijvoorbeeld postbus 51 campagnes (zie P. van Montfort & E. de Kleuver, 2001).

uitgevoerd of dat regels worden gehandhaafd of nageleefd. Op het moment dat op welke wijze dan ook, kan worden vastgesteld dat dat het geval is, is aan het doel van toezicht voldaan. Daar komt geen vertrouwen aan te pas. Bij toezichthouden gaat het dus net om vertrouwen maar om vaststellen.

Er is nog een tweede reden waarom ik de zware nadruk op vertrouwen zo ongelukkig vind en dat is omdat naar mijn mening een gezonde democratie niet zonder een gezond wantrouwen kan. In paragraaf 3.5. kwam de noodzaak van checks and balances en controle op de macht in een democratie aan de orde met als argumenten dat 'het vlees zwak is', de verleidingen groot zijn, met de beste bedoelingen het verkeerde wordt gedaan en met als argument dat ongecontroleerde macht altijd zal leiden tot misbruik en oneigenlijk gebruik van die macht.

#### **Overheid, professionals en vertrouwen in het goede**

Ik denk dat in Nederland het vertrouwen in de overheid veel groter is dan vaak wordt gesuggereerd. Alleen al de mate waarin we toestaan dat de overheid gegevens mag verzamelen over ons privégedrag en zich mag bemoeien met wat er achter de voordeur gebeurt wijst op een sterk vertrouwen in die overheid. Als de mate waarin wij Nederlanders toestaan dat de overheid zich, slechts mondjesmaat gecontroleerd, van ons mag bemoeien met ons eigen privéleven maatgevend is voor het vertrouwen in de overheid, dan is dat vertrouwen op dit moment bijna onbegrensd. Uiteindelijk associëren wij – ondanks wat ritueel gemopper over teveel regels en te hoge belastingen – de overheid overwegend met het goede. Maar een gezonde democratie vereist ook een gezond wantrouwen tegen de overheid omdat teveel vertrouwen onherroepelijk zal leiden tot misbruik.

De overheid, de professional, de ondernemende bestuurder en meer algemeen de uitvoering worden sterk geassocieerd met het goede. Frissen spreekt zelfs van een sacralisering van de uitvoering (Frissen, 2004 en 2007b: 26). Maar een gezond wantrouwen jegens bestuurders van, en professionals in publiek-private arrangementen is naar mijn idee op zijn plaats omdat je niet weet met wie je van doen hebt: met de koopman of met de dominee, met de ondernemer of met de dienaar van de publiek zaak. Op het ene moment is de arts een professional terwijl hij een minuut later een ondernemer is en later de op dag als keuringsarts de uitvoerder van een wettelijke taak. Meer maatschappelijk ondernemerschap kan leiden tot mooie innovaties en creatieve oplossingen, maar kan ook de deur openen voor economische afwegingen op plekken en momenten waar dat ongewenst is. En de integriteitsrisico's (bijvoorbeeld ten aanzien belangenverstrengeling) zijn levensgroot in situaties waarin publiek en privaat helemaal met elkaar zijn verweven.

Bij publiek-private arrangementen functioneren verschillende vormen van handelingscoördinatie tegelijkertijd: hiërarchische sturing, overleg en onderhandeling én een economische rationaliteit. Bij hybride prikkelsstructuren neemt de betrouwbaarheid, in de zin van voorspelbaarheid, af. Ook dat is, enigszins tegen de tijdgeest in, een reden voor een herwaardering van het gezonde wantrouwen in het openbaar bestuur.

## **6.4. Goed bestuur en checks and balances**

Toezicht en verantwoording worden door velen vooral als last gezien. De kaderstellende visie op toezicht uit 2005 van het Ministerie van BZK spreekt van minder last en meer effect van toezicht. Drie jaar later blijkt veel geïnvesteerd te zijn in minder last, maar is eigenlijk nog steeds weinig effect zichtbaar en wordt het begrip 'effect' wel erg opgerekt. Zo wordt het creëren van één aanspreekpunt voor de onder toezicht staande organisaties al als effect opgevoerd.<sup>28</sup> Deze onduidelijkheid over het begrip 'effect' heeft te maken met de onduidelijkheid rond het doel van toezicht. Zijn toezicht en verantwoording er vooral op gericht om instellingen niet door het ijs te laten zakken, dus om een minimumniveau te garanderen? Of zijn toezicht en verantwoording ook bedoeld als prikkel tot beter presteren?

We moeten in de discussies die worden gevoerd onder de titel 'minder last en meer effect' of 'uitruil tussen horizontaal en verticaal toezicht', zeer beducht zijn voor het 'sigaar uit eigen doos effect'. Minder last voor de overheid, betekent nog niet minder last voor de burger of minder last voor de instellingen zelf. Alle kosten van kwaliteitszorg en

<sup>28</sup> Zie de bijlage bij de eindejaarsrapportage van het programma Eenduidig Toezicht 2007.



zelfregulering zouden bij elkaar genomen voor instellingen wel eens meer kosten kunnen opleveren dan het overheidstoezicht. Wellicht worden deze kosten minder als last ervaren omdat ze uit de organisatie of uit de sector zelf komen.

**Zelfscannen: minder last, meer lust?**

Albert Heijn heeft met het systeem waarbij klanten met een scanner hun boodschappen scannen een subtiele vorm van disciplinerende ingevoerd. Met als argument dat de klant niet langer in de rij hoeft te staan (=geen last van toezicht zal hebben) gaat de klant zelf scannen (=zelfcontrole) en hij wordt periodiek ad random gecontroleerd (=pakkans) en het systeem houdt bij hoe vaak hij foutloos (=goed presteren) is geweest in het verleden. Dit bepaalt de kans op controle (=beloning en straf), die kans is altijd groter dan nul. Ook hier gaat het om een verplaatsing van toezichtlasten: onder het mom van klantvriendelijkheid krijgt de klant een sigaar uit eigen doos, maar zelfscannen voelt beter dan in de rij staan.

Door toezicht vooral als last te beschouwen wordt het zicht belemmerd op de wezenlijke vraag, namelijk hoe we toezicht en verantwoording zo kunnen organiseren dat zij als nuttig worden ervaren en bijdragen aan een beter functioneren en presteren. Pas dan is sprake van een bijdrage aan goed bestuur op stelselniveau. Goed bestuur betekent ook dat checks and balances – inclusief verantwoording en toezicht – zo zijn ingericht dat zij bijdragen aan een beter functioneren en presteren van instellingen. En binnen die randvoorwaarde zou uiteraard gezocht moeten worden naar manieren van toezicht die de minste administratieve lasten met zich meebrengen.

Misschien zijn de ideale vormen van verantwoording en toezicht wel niet als zodanig te herkennen, maar nemen ze de vorm aan van uitleg geven en feedback krijgen, dialoog, visitaties, benchmarks, interactie met de omgeving en overleg met stakeholders. *Acar et al.* wijzen er in dit verband op dat publieke rekenschap in netwerken niet zozeer een hiërarchische controlefunctie dienen, maar:

"It has more to do with how to identify partners' expectations, align goals, adjust strategies, assess implementation, communicate performance, and facilitate learning." (*Acar et al.*, 2008: 9)

Kortom, toezicht mag best last opleveren als er maar baten tegenover staan en misschien moeten we toezicht en verantwoording soms even iets anders benoemen.

Systemen van checks and balances zijn nog niet goed toegesneden op allerlei publiek-private mengvormen. Toezichthouders worstelen met de vraag waar zij op moeten toetsen: op de mate waarin beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd, op de mate waarin meervoudige organisatiedoelstellingen zijn gerealiseerd of op de wijze waarop de organisatie keuzes maakt binnen het brede scala aan keuzemogelijkheden.

Stel dat er in de corporatiesector een toezichthouder zou zijn die toezicht op de kwaliteit zou houden. Wanneer zou deze toezichthouder dan vinden dat een corporatie haar werk goed doet: als veel wordt geïnvesteerd in de leefbaarheid van wijken, als er veel sociale huurwoningen worden gebouwd, als de corporatie haar woningen goed beheert, als corporatie investeert in ketenvorming met andere dienstverleners, als de corporatie – ongeacht de lokale problematiek – doet wat de minister zegt, of als de corporatie dure koopwoningen bouwt en verkoopt zodat zij met de winst telkens nieuwe grondposities kan verwerven en woningen kan bouwen?

Wat voor het toezicht op gaat, geldt in breder opzicht voor het hele systeem van checks and balances. Bestaande vormen van macht en tegenmacht schieten tekort voor de nieuwe sectorgrens overschrijdende arrangementen. Exit en voice opties, klachtenregelingen, verslaggevingseisen, en regelgeving zijn nog sterk geënt op de oude sectorgebonden organisatievormen.

Het beeld van een toezichthouder die bijdraagt aan een beter functioneren en presteren van publiek-private arrangementen is daarmee nog toekomstmuziek.

Het externe toezicht is momenteel nog niet goed toegesneden op allerlei publiek-private mengvormen (zie verder: Van Montfort, 2007). Nog los van het feit dat hier vanuit de politiek en de toezichthouders zelf nog weinig aandacht voor is, moet ook nog een aantal lastige principiële vraagstukken worden opgelost: wat is eigenlijk vanuit het perspectief van de toezichthouder goed presteren in publiek-private arrangementen (m.a.w. op welke prestaties toetst de toezichthouder), welke plek zou het toezicht in het bredere systeem

van checks and balances moeten hebben en hoe gaat de toezichthouder om met allerlei tussenvormen van bijvoorbeeld dialoog, overleg, onderhandeling, informeren, verantwoorden waarmee instellingen aan hun omgeving laten zien wat zij doen en waarom.

Het zou goed zijn als toezichthouders systematischer en nadrukkelijker onderdeel gaan uitmaken van bredere systemen van checks and balances die zijn toegesneden op de specifiek publiek-private profielen van (groepen van) instellingen. Daarbij kan ook meer, meer dan nu gebruik worden gemaakt van continue – on line - vormen van monitoring, feedback en evaluatie.

De meervoudigheid in arrangementen vereist ook een meervoudigheid in het toezicht. We zien nu al dat verschillende toezichthouders die op een enkel aspect toezien, samenwerken als zij een organisatie bezoeken. Maar het zou goed zijn als ook toezichtvormen zouden worden ontwikkeld die zich richten op hele beleids- of uitvoeringsketens in plaats van een reeks afzonderlijke toezichthouders die zich richten op onderdelen uit de keten.

Een wezenlijk probleem bij het vormgeven van goed toezicht op publiek-private arrangementen ligt in de spanning tussen de enkelvoudige beleidsdoelstellingen, sturingsambities en specifieke verantwoordelijkheden van de overheid en de toezichthouders aan de ene kant en de meervoudige verantwoordelijkheden en handelingsoriëntaties van maatschappelijke ondernemingen en publieke-private arrangementen.

Ook een controleur als de Algemene Rekenkamer zou denk ik in een aantal gevallen niet zozeer het beleid als uitgangspunt moeten nemen, maar haar onderzoek moeten beginnen met een systeem- of contextanalyse: welke actoren spelen een rol, vanuit welke logica's handelen deze, welke duw- en trekkrachten werken er, wat is de rol van de overheid daarin en draagt het geheel (dus niet alleen het handelen van de overheid) bij aan de oplossing van een gedeeld probleem?

Ook de evaluator en de controleur ontkomen er niet aan oog te hebben voor de context van duw- en trekkrachten waarin organisaties fungeren. En wellicht kan dan hun oordeel niet eenduidig zijn, maar ligt hun toegevoegde waarde vooral in het zichtbaar maken van spanningen en dilemma's. Dat zou leiden tot uitspraken in de trant van 'als gevolg van deze specifieke verantwoordelijkheidsverdelingen worden bepaalde doelstellingen niet bereikt', of 'deze innovaties in het openbaar bestuur zijn in bepaalde opzichten geslaagd te noemen, maar wel ten koste gegaan van de zorgvuldigheid van het bestuurlijk handelen'. Aanbevelingen hebben dan betrekking op datgene wat de overheid zou moeten en kunnen doen gegeven dat specifieke geheel van duw- en trekkrachten en haar eigen relatieve positie..

## **6.5. Goed bestuur en het kopiëren en het variëren**

De president van de Algemene Rekenkamer wees in de Van Slingelandt-lezing die zij in 2007 hield in Den Haag op het belang van 'afkijken' in het openbaar bestuur (Stuiveling, 2007). Op zichzelf ben ik het daarmee eens, afkijken in de zin van het volgen van goede voorbeelden kan een heel efficiënte strategie zijn om tot een beter functionerende en presterende publieke sector te komen. Maar ook slim afkijken vereist goed nadenken. Verstandig afkijken is iets anders dan klakkeloos kopiëren. Toch zien we denk ik in de publieke sector nog te veel klakkeloos kopieergedrag dat juist een beter functioneren en presteren in de weg zit. Zo wees van Thiel al op het kopieergedrag in het verzelfstandigingsbeleid: "The increase in the number of quango's is caused by politicians repeating (or imitating) decisions" (Van Thiel, 2000: 172).

*Voorbeeld van kopieergedrag: governancecodes*

Een recent voorbeeld van kopieergedrag zijn de governancecodes die in vrijwel elke sector zijn opgesteld en waarin zoveel overeenkomsten zichtbaar zijn dat ze vrijwel allemaal dezelfde sterke en zwakke kanten hebben (Boers en Van Montfort, 2006).

Zo is bijvoorbeeld in de publieke sector massaal het raad van toezicht model ingevoerd waarbij een raad van toezicht functioneert naast een bestuur of raad van bestuur. Een raad van toezicht wordt door beleidsmakers en door de maatschappelijke sectoren zelf als een belangrijk element van goed bestuur gezien. Het model is klakkeloos gekopieerd van het two tier system uit het bedrijfsleven waar een raad van commissarissen en een raad van bestuur naast elkaar functioneren. Met dit two tier system vormt Nederland samen met nog een paar andere landen een uitzondering in de wereld. In het grootste deel van wereld kent het bedrijfsleven een one tier model waarin executives en non executives (de toezichthouders) samen het bestuur vormen, gecontroleerd door de aandeelhouders. Door de steeds verdergaande vervlechting van nationale en internationale kapitaalstromen en beurshandel ligt het two tier model in het bedrijfsleven steeds sterker onder vuur (Peij, 2007).

Hele cruciale vragen zoals: wie is de aandeelhouder, waar staat de toezichthouder als de belangen van de organisatie op gespannen voet staan met de belangen van de samenleving, wat is de positie van de interne toezichthouder als er ook wettelijke taken en overheidsfinanciering in het geding zijn, worden eigenlijk nu pas goed bediscussieerd nu het raad van toezichtmodel zowat overal is ingevoerd (zie bijvoorbeeld Meijerink, 2006: 46).

Ik pleit voor nabootsen waar het kan, leren van elkaar waar het moet en vooral een eigen weg kiezen waar de specifieke situatie dat vereist. Dat kan leiden tot meer variatie in het denken over governance op organisatieniveau. Het gaat mij daarbij niet om variatie om de variatie, maar om het ontwikkelen van toezichtmodellen die ook werkelijk een bijdrage leveren aan een beter functioneren en presteren van organisaties en passen bij de bestuurlijke context.

De hele set van intern toezicht, de stem van belanghebbenden en kwaliteitszorg, kortom het hele samenspel van 'prikkels tot presteren' zal mijns inziens – wil het effectief zijn – moeten variëren van sector tot sector. Een evaluator of controleur zal dan de vraag stellen of de set van prestatieprikkels past bij het publiek-private profiel van de instellingen. En the *proof of the pudding* ligt vervolgens natuurlijk bij het antwoord op de vraag of er een goede balans is tussen bedoelde/onbedoelde en gewenste en ongewenste effecten van deze prikkels tot presteren.

## 6.6. Goed bestuur en het kantelen van concepten

Veel nieuwe vormen van publiek-private samenwerking, productie, dienstverlening en organisatie zijn oorzaak of gevolg van gekantelde concepten. Het kantelen van concepten biedt kansen én uitdagingen voor goed bestuur.

Een mooi voorbeeld van een kanteling is de *cradle to cradle* (van wieg tot wieg) beweging waarbij alles wat wordt geproduceerd zonder kwaliteitsverlies en restproducten ook weer kan worden hergebruikt.<sup>29</sup> Daarmee wordt afval tot grondstof voor nieuwe productie en nieuw voedsel. Het uitgangspunt dat een product volledig hergebruikt zal moeten kunnen worden, zal op termijn ook leiden tot nieuwe producten en toepassingen. In het onderstaande kader is een voorbeeld aangegeven dat aangeeft hoe van het een het ander komt. De omkering in het denken over afval en voedsel creëert een dynamiek waarin allerlei nieuwe diensten, producten en ook publiek-private allianties ontstaan (zie kader).

### De gemeente Venlo en cradle to cradle

De gemeente Venlo profileert zich als eerste Cradle to cradle regio ter wereld. In 2012 moeten 50 bedrijven het C2C-concept hebben ingevoerd. De belangrijkste aanjager wordt de Floriade van 2012. Die moet helemaal C2C

<sup>29</sup> Zie voor informatie over cradle to cradle (C2C) bijvoorbeeld:

- [http://nl.wikipedia.org/wiki/Cradle\\_to\\_cradle](http://nl.wikipedia.org/wiki/Cradle_to_cradle).
- [http://www.mcdonough.com/cradle\\_to\\_cradle.htm](http://www.mcdonough.com/cradle_to_cradle.htm)
- <http://www.braungart.com/indexEN.html>
- <http://www.vpro.nl/programma/tegenlicht/afleveringen/30458986/>

worden. Na de tentoonstelling wordt het gebied benut voor een ultraduurzaam bedrijventerrein: Greenpark Venlo.<sup>30</sup>

Inmiddels hebben de Kamer van Koophandel Limburg en de gemeente Venlo het initiatief genomen om in samenwerking met de grondlegger van de C2C beweging een masteropleiding te starten die zich richt op de filosofie voor milieuneutrale economie. Er zijn al afspraken gemaakt met onder meer de universiteiten van Eindhoven, Wageningen en Nijmegen. Studenten die op een van die universiteiten hun bachelor-diploma hebben gehaald kunnen het tweede deel van hun studie, de masterfase, in Venlo doen. Met de verantwoordelijke ministeries zijn afspraken gemaakt over erkenning van de masteropleiding.<sup>31</sup>

Een andere internationaal voorbeeld van een kanteling is de *triple value* benadering die er vanuit gaat dat niet zozeer de rijke top, maar de arme massa economisch gezien het meest interessant is: 'het fortuin ligt aan de basis van de pyramide'.<sup>32</sup> De zogeheten honderd dollar pc's en het verstrekken van microkredieten passen in deze beweging. Deze kanteling vereist nieuwe vormen van productie, distributie en communicatie met de doelgroepen, en "voor de verovering van (...)markten is het bedrijfsleven aangewezen op intensieve samenwerking met lokale zelfhulpgroepen, civil society-organisaties, grass roots clubs, non-gouvernementele organisaties, etcetera." (Van Seters in Financieel dagblad, 16-11-2006).

Dichter bij huis zien we ook voldoende voorbeelden van kantelingen. In steeds meer gevallen gaan niet de patiënten naar de zorgvoorziening, maar blijkt dat het effectiever is om de zorgvoorziening naar de patiënten te brengen ('patiënten' die overigens ook eerder gezien worden als burgers die zorg inkopen dan als patiënten worden gezien). De mensen huren of kopen een wooneenheid waar allerlei zorgvoorzieningen bij zijn inbegrepen en krijgen de zorg thuis of dicht bijhuis. Er is sprake van een ontwikkeling van een 'instelling' naar een 'levensloopbestendige woning met zorgvoorzieningen', waarbij verschillende 'publieke' en 'private' voorzieningen met elkaar voor het aanbod zorgen. Een vergelijkbaar voorbeeld van kanteling is de gevangenis die naar de gevangene gaat in plaats van andersom. Enkelbandjes, videocontroles en andere vormen van huisarrest brengen de gevangenis aan huis. Ook hier staat, net als bij het zorgvoorbeeld, de functie ('zorg', 'hechtenis') centraal en daar wordt omheen georganiseerd, deels door private partijen.

Een derde voorbeeld is geïnspireerd door een onderzoek naar de manier waarop de Wet Maatschappelijke Ondersteuning in de praktijk wordt gebracht. Daaruit komt naar voren dat bij de WMO veel aandacht uitgaat naar de aanbodkant van zorg, terwijl er juist ook aan de vraagkant een belangrijk probleem zit. Burgers blijken het geen probleem te vinden om hulp te krijgen en hulp te geven, maar vinden het wel moeilijk om hulp te vragen (Van Montfort, Hooiveld en Numans, 2007). Meer aandacht voor de kwetsbaarheden en competenties bij het hulp vragen zou een kanteling van concept betekenen in het huidige vertoog over de WMO. Ook in de zorg, het onderwijs en andere domeinen waar vraagsturing het dominante concept is of wordt, zou het vanuit goed bestuur geredeneerd interessant kunnen zijn om meer naar de kwetsbaarheden en competenties van kiezende klant te kijken.

Goed bestuur vereist creativiteit in het aanpassen, vernieuwen, leren en verbeteren. Het 'kantelen van concepten' kan daarbij helpen. Het omdraaien van de vraagstelling kan ons helpen bij het vinden van oplossingen voor hardnekkige problemen. Door vertrouwde concepten van tijd tot tijd eens te kantelen kunnen we vaak tot beter bestuur in de zin van beter presterend bestuur komen.

Waarom verantwoording als last zien en energie stoppen in het verminderen van die last? We zouden verantwoording en toezicht ook als lust kunnen zien en kunnen nadenken over hoe we de toegevoegde waarde van verantwoording zouden kunnen verhogen. Als instellingen verantwoording en toezicht zouden ervaren als iets waar ze beter van worden

<sup>30</sup> [http://www.chrysantnet.nl/Energie\\_gas\\_electra.Cradle\\_tot\\_Cradle\\_in\\_Venlo.9954+M5ccf05894a9.0.html](http://www.chrysantnet.nl/Energie_gas_electra.Cradle_tot_Cradle_in_Venlo.9954+M5ccf05894a9.0.html)

<sup>31</sup> <http://sync.nl/venlo-krijgt-cradle-to-cradle-universiteit/>

<sup>32</sup> Zie het artikel "The Fortune at the Bottom of the Pyramid" van Stuart Hart & C.K. Prahalad (<http://www.cs.berkeley.edu/~brewer/ict4b/Fortune-BoP.pdf>). Zie ook de uitzending 'The last market' van VPRO's Tegenlicht (<http://www.vpro.nl/programma/tegenlicht/afleveringen/38329228/>).

zouden ze geneigd zijn vrijwillig meedoen en zouden wellicht allerlei verplichtingen kunnen vervallen.

Waarom zou de reïntegratie van werkzoekenden de staat twee miljard euro per jaar moeten kosten terwijl er een uiterst minimale effectiviteit tegenover staat? Het zou toch mogelijk moeten zijn om de reïntegratie zo te organiseren dat de staat er geld aan verdient. Waarom zouden voetbalclubs en klassieke concerten wel gesponsord worden door het bedrijfsleven in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen en waarom zouden reïntegratietrajecten niet grotendeels uit sponsoring gefinancierd kunnen worden?

Aan de andere kant kunnen juist praktijken waarbij in de praktijk enthousiast concepten worden gekanteld worden ons voor de vraag stellen wat dan in die specifieke situatie goed bestuur is en wie er beter van wordt. In eerdere hoofdstukken kwamen al voorbeelden van kantelingen aan de orde waarbij ook de verhouding tussen 'publiek' en 'privaat' veranderde en waarbij de grens tussen wat toelaatbaar c.q. goed voor de publieke zaak is en wat niet, niet zo scherp te trekken is:

- Het bushokje is niet langer een bushokje waarin reclame hangt, maar reclamezuil waar je op de bus kunt wachten;
- De OV-chipkaart zal op termijn niet langer alleen maar een bus- of treinkaartje zijn, maar een kaartje dat toegang en consumptiemogelijkheden verschaft in winkels en restaurants en waarmee je ook nog in trein of bus kunt stappen;
- Organisaties in de sectoren, zorg, wonen, welzijn en onderwijs vormen niet langer een keten van aanbieders maar een keten van diensten;
- Een ander voorbeeld zijn de eerder genoemde stations en luchthavens waar je niet langer een vervoersbewijs koopt en een broodje voor onderweg, maar die zijn getransformeerd tot winkelcentra waar je ook nog ergens een vervoersbewijs kunt kopen. Publieke en private functies lopen door elkaar en zijn verenigd in nieuwe aanbodconcepten die ook hun eigen criteria voor succes en falen kennen.

## 7. Goed bestuur en ruimte voor de professional

In dit hoofdstuk verander ik nog een keer van perspectief. In dit hoofdstuk staat niet de organisatievorm of het bestuur centraal, maar de uitvoerende professional. Met name organisaties met een complex publiek-privaat profiel en een veelheid aan trek- en duwkrachten, waar publieke waarden en commerciële waarden om voorrang strijden maken het voor de professional moeilijk om het goed te doen. Ik zal laten zien dat door te investeren in een aantal structuur-, proces- en cultuurelementen de professional kan bijdragen aan goed bestuur en andersom dat goed bestuur ook betekent dat de professional de nodige ruimte moet krijgen,

### 7.1. Zes R'en

In 2001 presenteerde Paul Schnabel van het Sociaal en Cultureel Planbureau het 4-R model voor de rijksoverheid (SCP, 2001). Volgens hem zou de rijksoverheid *ruimte* moeten bieden, *richting* moeten aangeven, *resultaat* moeten boeken en *rekenschap* moeten afleggen. Hij gaf daarbij aan dat de overheid niet alleen de richting aangeeft, maar zich ook gevoelig toont voor maatschappelijke ontwikkelingen en deze in zich opneemt voor zover dat bij de bijzondere opdracht van de overheid past. In 2005 heeft de SER die gevoeligheid voor 'signalen van buiten' benoemd als de R van *responsiviteit*: een organisatie zich zou moeten openstellen voor signalen uit haar omgeving (waaronder haar klanten, maar ook de maatschappij als geheel die bijvoorbeeld vraagt om milieubewust handelen of om transparantie over salarissen) (SER, 2005).

Naar mijn mening zou – zeker als we spreken over innovatie en publiek-private samenwerking - aan deze vijf R'en nog een zesde R moeten worden toegevoegd, namelijk die van '*risico*'. Verwachten we van een creatieve en innovatieve publieke sector niet ook dat er af en toe risico's genomen moeten en mogen worden? Risicomijdend gedrag doet immers elke vernieuwing, vooruitgang stokken.

Mijn stelling is dat de zes R'en niet alleen voor de overheid als geheel gelden, maar ook criteria zijn voor goede professionals: ook de professional heeft ruimte nodig, richting (een doel, een missie, een beroepsethiek), moet resultaat boeken, rekenschap afleggen aan klanten, bestuur en collega's, hij of zij moet ook openstaan voor wensen vanuit de omgeving en tot slot verwachten we van de professional dat hij risico's wil, mag en durft te nemen. Voor de goede orde: ik spreek hier over professionals in het publieke domein, en professionals kunnen zowel managers, als uitvoerders als toezichthouders zijn.

Ik loop de criteria even door:

- *Ruimte*. Kenmerkend voor professionals – zeker in hybride contexten – is dat ze handelen in spanningsvolle omgeving waarin voortdurend keuzen moeten worden gemaakt en om moet worden gegaan met dilemma's: tussen verschillende belangen, snelheid en zorgvuldigheid, kosten en kwaliteit. Het handelen is een mix van het volgen van regels en procedures én van interpreteren, intuïties, ervaringen, experimenten etc. Om de goede keuzen te kunnen maken hebben professionals daarom ruimte nodig. Ruimte om eigen afwegingen te maken, hun kennis, ervaring en ook intuïtie te laten spreken.

- *Richting*. Uit de studie 'Bewijzen van goede dienstverlening' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uit 2004 (WRR, 2004) komt naar voren dat sectoren van maatschappelijke dienstverlening zoals het welzijnswerk, de woningsector of de gezondheidszorg hun richting kwijt zijn: wanneer doen ze het goed? Doen woningcorporaties het goed als ze veel bouwen, veel verhuren of veel aan stadsvernieuwing doen? Die onzekerheid vertaalt zich door naar de professionals: wat wordt van hen verlangd in de schemerzones tussen taak en markt, tussen leven en dood, tussen regels en gedogen?

- *Resultaat*. De onzekerheid over de gewenste richting maakt het ook moeilijk te vast te stellen wat het gewenste resultaat is. In zo'n diffuse situatie kunnen zinvolle prestatie-indicatoren alleen tot stand komen in een dialoog tussen alle betrokken belanghebbenden.

- *Rekenschap*: Het afleggen van rekenschap is onlosmakelijk onderdeel van goed bestuur (zie hoofdstuk 3). Meervoudige vormen van publieke rekenschap en kwaliteitsborging winnen aan populariteit. Dat wil zeggen dat rekenschap wordt afgelegd aan een brede groep belanghebbenden, zoals collega's, klanten of 'kritische volgers' (Algemene Rekenkamer, 2004). Moderne vormen van rekenschap maken daarbij gebruik van een scala aan informatiedragers: niet alleen een jaarverslag maar ook bijvoorbeeld de website. Daarnaast wordt rekenschap in toenemende mate ook beschouwd als een interactief proces, het neemt de vorm aan van een kritische dialoog met de belanghebbenden en maakt deel uit van een breder systeem van kwaliteitszorg. Maar: al die informatievoorziening heeft alleen zin als er ook iets met die informatie kan worden gedaan door belanghebbenden. Daarbij heeft de professional zijn eigen verantwoordelijkheid: ook het luisteren en vraaggericht zijn kent zijn grenzen.

- *Responsiviteit*: Voor de professional is het belangrijk te investeren in leervermogen (dat wil zeggen het toetsen van het eigen handelen aan de klant en aan collega's) en innoveren. Aan de andere kant: soms moet er gewoon worden afgerekend, zie artsen die verkeerde medicijnen voorschrijven, frauderende bouwondernemers etc. Er wordt naar mijn idee eigenlijk nog veel te weinig afgerekend. Wel hangt er over het land een diepgewortelde angst voor afrekening.

- *Risico*: Vernieuwing komt alleen tot stand als er mensen zijn die risico's mogen, kunnen en durven te nemen. Dus ook voor de professional geldt: zoek de grenzen van de wet op, handel binnen die grenzen naar de geest van de professie, durf fouten te maken, maar alles met mate en zoveel mogelijk 'beheerst'.

## 7.2. De goede professional: structuur, proces en cultuur

Om die zes R'en te realiseren zijn regels nodig m.b.t. verantwoordelijkheden, verantwoordingsverplichtingen, kwaliteitswaarborgen enzovoort. Maar de goede professional vraagt – analoog aan het goede bestuur – om méér dan een ruimte biedende wet- en regelgeving en duidelijke bevoegdheden. De institutionele structuur is slechts één van de aspecten die bepalend zijn voor de mate van professionaliteit. Daarnaast moeten ook 'proces en cultuur' aan bepaalde eisen voldoen, wil professionaliteit gedijen.

### *structuur*

Bij 'structuur' gaat het er in de eerste plaats om regels en institutionele arrangementen te ontwerpen die voldoende richting en ruimte bieden en tot resultaat leiden.

Een misschien nog wel belangrijker structuurelement is dat er een stelsel van politieke en maatschappelijke checks and balances moet zijn ingebouwd dat (machts-)misbruik door professionals, bestuurders of politici voorkómt. Ook hier geldt dat macht altijd tegenmacht vereist en dat ongecontroleerde macht vroeg of laat zal leiden tot misbruik. Als we deze stelregel vertalen naar de professional dat zou op alle niveaus zou sprake moeten zijn van checks and balances:

- de klant moet de professional kunnen aanspreken: door een klacht of door een exit optie;
- de professional moet de klant kunnen aanspreken op grond van zijn professionele kennis en kwaliteit;
- professionals moeten elkaar kunnen aanspreken op hun professionele ethiek en kwaliteit;
- de bestuurder moet de professional kunnen afrekenen op zijn prestaties;
- maar tevens moet de autonomie van de professionele uitvoerder ten opzichte van de bestuurder zijn gewaarborgd;
- de bestuurders zijn op hun beurt onderworpen aan een controle door klanten, raad van toezicht, visitatiecommissies en eventueel een toezichthouder.

Ook professionals hebben dus een rol in het geheel van checks and balances. Ze vormen vanuit hun eigen professionele standaarden een tegenmacht tegen politici en bestuurders, maar ook tegen ongebreidelde verwachtingen en eisen van cliënten. Die tegenmacht die professionals kunnen vormen in het geheel van checks and balances

wordt naar mijn mening momenteel nog te weinig meegenomen in het denken over toezicht en controle in de publieke sector.

#### *proces*

'Proces' verwijst naar de manier waarop 'leren' en 'reflecteren' (dat wil zeggen feed back mechanismen en evaluaties) vorm krijgen. Professionals zijn bezig met klantgerichte en doelmatige dienstverlening. Maar om een goede professional te kunnen zijn is het nodig dat van tijd tot tijd ruimte (kan) worden gemaakt voor reflectie op die dienstverlening ('doen we de goede dingen en doen we de dingen goed'). Dat kan door formele periodieke evaluaties, maar beter nog door de reflectie integraal deel te laten uitmaken van het proces van dienstverlening zelf, door klanten, professionals, managers, bestuurders, financiers regelmatig te betrekken bij het optimaliseren van de aard en omvang van de dienstverlening. Hierbij gaat het om het organiseren van feed back en van zg. 'learning loops'. Ook verantwoordingsprocessen zouden, meer dan nu meestal het geval is, onderdeel kunnen uitmaken van leerprocessen, bijvoorbeeld door ze meer het karakter van een dialoog te geven.

#### *cultuur*

Naast een *structuur* met checks and balances en beleids- en uitvoeringsprocessen waarin ruimte bestaat voor leren en evalueren vereist professionaliteit een passende onderliggende *cultuur*. Daarbij gaat het om drie zaken: openheid, 'public spirit' en rolconform gedrag.

#### *Eerste cultuurelement: openheid*

Openbaarheid over prestaties, over de wijze waarop wordt omgegaan met sociale, ethische en milieuaspecten en met integriteitskwesties zou normaal moeten zijn. Uiteraard heeft 'geslotenheid' van tijd tot tijd ook zijn waarde: niet elke fout hoeft meteen breed uitgemeten op straat te liggen zonder eerst gelegenheid te bieden tot het herstel van die fout, niet over elke interne afweging hoeft tot in detail verantwoording te worden afgelegd en preciaire onderhandelingsprocessen zijn veelal effectiever als zij in beslotenheid plaatsvinden. Dat neemt niet weg dat openbaarheid en transparantie de normaalste zaak van de wereld zouden moeten zijn.

Professionals kunnen bij de legitimatie van hun handelen niet volstaan met een beroep op hun professionaliteit. Goed bestuur vereist dat zij rekenschap afleggen over hun handelen (dus ook over hun fouten!) richting collega's, overheid of klanten. Maar rekenschap wordt tot 'window dressing' als de zin van rekenschap niet 'tussen de oren zit'.

#### *Tweede cultuurelement: Public spirit en engagement*

Een goede professional in de publieke sector stelt zijn handelen ten dienste van de publieke zaak. Het streven naar een voortdurende verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening of de publieke taakuitvoering is daar van een belangrijk onderdeel, evenals zaken als integriteit en onkreukbaarheid. 'Public spirit' en 'public engagement' zijn dan ook wezenlijke cultuurkenmerken van de moderne professional in de publieke sector. Voor maatschappelijke ondernemers in de publieke sector is het dan bijvoorbeeld ook belangrijk om in hun profilering en handelen niet te eenzijdig de nadruk op het ondernemen te leggen, maar vooral het maatschappelijke nut en de opbrengst voor de maatschappij van dat ondernemen te benadrukken.

#### *Derde cultuurelement: rolvastheid*

Een derde aspect dat met publieke 'cultuur' (maar ook deels met structuur) heeft te maken betreft het kunnen en willen waarmaken van de eigen **rol** in het publieke domein. Voor professionals betekent dat het staan voor de eigen professionele waarden en standaarden. Helaas komen nogal wat professies op dit punt de laatste tijd slecht in het nieuws: accountants, bestuurders in het hoger onderwijs, notarissen etc.

### **7.3. Ruimte of beknelling?**



De professional zit in een denkbeeldige ruimte waarvan de grenzen worden gevormd door wat wettelijk mag, wat werkt, wat ethisch verantwoord is en wat haalbaar (uitvoerbaar) is.

Van hem worden vele dingen gevraagd: ondernemerschap, innovatie, vraagsturing náást professionele standaarden, kwaliteitseisen en dat alles binnen budgettaire kaders en wettelijke regels en procedures. De speelruimte die de professional daarin heeft is niet vanzelfsprekend, maar moet – zoals de WRR stelt (WRR, 2004) – telkens opnieuw gedefinieerd en uitonderhandeld worden.

De professional is een speler in een spel met vele andere actoren en belangen, daar ligt zelfs de kern van zijn professionaliteit. Daarom is hij beperkt in zijn handelingsruimte, maar niet persé bekneld. De professional heeft – binnen zijn professionele en ethische standaarden – een verhouding tot de klant, het bestuur, de maatschappij en de politiek. De WRR spreekt hier van een meervoudige oriëntatie. Deze maakt de handelingsruimte beperkt en het beoogd resultaat diffuus. De professional raakt beknelder naarmate zijn eigen mogelijkheden om zelf te kiezen geringer worden. In het bieden van meer handelingsruimte ligt een taak voor de overheid richting professionele managers van managers richting professionele uitvoerders. Tijd en geld zijn daarbij cruciale variabelen. Onderzoek en praktijkervaringen zullen het moeten uitwijzen, maar ik ben er van overtuigd dat eenmalige investeringen in tijd en geld zich terug zullen verdienen als professionals – binnen duidelijke prestatie- en resultaatafspraken – de ruimte krijgen om zelf te bepalen wat de beste manier is om het beoogde doel te bereiken.

Bekneld is de professional ook als het gaat om beknelling door regels en procedures. Dit beeld van de beknelde professional is erg populair. Uiteraard zit daar een kern van waarheid in, maar toch overheerst hier mijns inziens ook vaak het beeld boven de werkelijkheid. Wat we wel zeker weten is dat de ruimte die er is lang niet altijd wordt benut. In alle sectoren van maatschappelijke dienstverlening zijn wel best practices te vinden van professionals die binnen de grenzen van de wet goede dienstverlening leveren en heel innovatief zijn in het bedenken van nieuwe vormen van organiseren en dienstverlenen. Hier ligt een mooie taak voor organisatieadviseurs: leer professionals ruimte te benutten.

Bekneld is de professional misschien ook omdat er in de ogen van velen een omslag heeft plaatsgevonden van vertrouwen naar geïnstitutionaliseerd wantrouwen. Ik vind dat een ongelukkige wending in het debat. Het gaat, zoals ik eerder probeerde duidelijk te maken niet om vertrouwen of wantrouwen, maar om ruimte geven en krijgen, rekenschap afleggen, checks and balances organiseren, public spirit en met overtuiging bijdragen aan de publieke zaak.

Bovendien: keer op keer blijken controle en toezicht nodig te zijn. Voorbeelden van fraudes zijn er genoeg: denk aan de bouw en het onderwijs, aan misstanden in de zorg, of aan ondermaatse prestaties bij bijvoorbeeld de woningcorporaties, de publieke moraal is ver te zoeken getuige de berichten over zelfverrijking van managers.

En als we toch over vertrouwen spreken lijkt mij dit vooral een tijd om aan vertrouwen *te werken*, en niet zozeer om op voorhand om vertrouwen te vragen. Met name de leidinggevende professionals in het publieke domein zouden minder moeten vragen om vertrouwen, maar vooral laten zien dat ze de ruimte die ze krijgen benutten om de publieke dienstverlening zo goed mogelijk te realiseren. Het gaat er dus niet om de professional op voorhand ruimte geven vanuit een vertrouwen dat hij wel het goede zal doen, maar om ruimte geven zodat de professional kan doen wat hij geacht wordt te doen. En dat binnen een breder systeem van checks and balances waarbij macht door tegenmacht in toom wordt gehouden. Het vertrouwen in de publieke sector komt dan – zo is mijn stellige overtuiging – na verloop van tijd vanzelf. Daarom ook zou 'bouwen aan vertrouwen' de komende jaren het motto van de maatschappelijke dienstverlening moeten zijn.

Professionals kunnen bijdragen aan dat vertrouwen door:

- publiekelijk verantwoording af te leggen;
- zich open te stellen voor controle door klanten en toezichthouders;
- door te investeren in integriteit;
- te luisteren naar hun omgeving;

- door al hun activiteiten en professionele kwaliteiten te relateren aan de publieke zaak (dienstverlening);
- en telkens te *laten zien* wat de burger en de maatschappij beter worden van bepaalde activiteiten.

Maar het belangrijkste: zichtbare resultaten zijn de sleutel tot vertrouwen.

## 8. Blikken ontmoeten elkaar

De perspectieven die in hoofdstuk 4 en 5 aan de orde kwamen, even gemakshalve te noemen het top-down perspectief van de Algemene Rekenkamer en het bottom up perspectief van de Tilburgse bestuurskunde, vullen elkaar aan en kunnen elkaar versterken.

### *De Tilburgse bestuurskunde verrijkt de Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer heeft de afgelopen jaren regelmatig aandacht gevraagd voor de kloof tussen beleid en uitvoering. Door goed te kijken naar de dynamiek van de trek- en duwkrachten en van de verschillende logica's op het microniveau van wijken, organisaties en samenwerkingsverbanden krijgen we een beter beeld van die andere kloof, namelijk de *kloof tussen uitvoering en beleid*. Sluit beleid aan bij werkelijke behoeften, waarden en ontwikkelingen in de samenleving? In hoeverre passen sturingspretenties en beleidsdoelstellingen wel bij de complexiteit in de praktijk? Deze vragen zijn relevant, want als sturingsinstrumenten en beleidsambities niet passen bij de aard van de problemen en bij de relatief beperkte invloed van de overheid op de loop der dingen, dan zal er natuurlijk altijd sprake zijn van 'falend beleid'. In de vraag naar de doeltreffendheid van beleid is het dan ook belangrijk om ook de beleidscontext mee te nemen. Ik denk dat dat ook voor de rekenkamer mogelijk is, zonder politiek te worden en zonder aan scherpte te verliezen. Een onrechtmatige uitgave blijft onrechtmatig ongeacht de context waarin die uitgave plaatsvindt. En voor doeltreffendheid geldt hetzelfde. Maar het zou naar mijn idee wel tot de taak van de rekenkamer horen om er op te wijzen dat bijvoorbeeld het beleid ook nooit doeltreffend had kunnen zijn, gezien de context, of dat het beleid misschien niet doeltreffend is, maar wel positieve bijeffecten heeft etc.

De blik van onderop kan voor de rekenkamer ook interessant zijn omdat zij de aandacht vestigt op wat ik eerder '*beweging zonder beleid*' noemde. De invloed van beleid op het voorkómen en oplossen van problemen is op cruciale terreinen betrekkelijk gering. Denk aan veiligheid, gezondheid, milieu, werkgelegenheid. Juist door de aandacht te richten op lokale praktijken, problemen en initiatieven – de blik van onderop dus – kunnen we scherper in beeld krijgen welke succes- en faalfactoren in de praktijk een rol spelen en wat het relatieve belang van overheidsbeleid daarbij is. Een microanalyse van het krachtenspel tussen overheid, civil society en bedrijfsleven voorkómt aan de ene kant dat we te snel gaan spreken van falend overheidsbeleid daar waar het relatieve belang van de overheid eigenlijk maar betrekkelijk gering is. Aan de andere kant biedt zo'n analyse van lokale praktijken de mogelijkheid om aan de voorkant van het beleidsproces de pretenties van de overheid wat te temperen. Als we op grond van goed wetenschappelijk onderzoek bijvoorbeeld weten dat de invloed van de overheid op de criminaliteit uiterst gering is zou het ook voor de rekenkamer heel goed mogelijk worden om er vooraf op te wijzen dat bepaalde beleidsdoelstellingen – gegeven de aanwezige wetenschappelijke evidence – toch echt te ambitieus zijn.

De sturingspretenties van de overheid zijn momenteel ongekend: marktwerking moet ons leiden naar betere en goedkopere dienstverlening, rekeningrijden naar minder files, interventies achter de voordeur moeten leiden naar minder geweld binnen het gezin en onderwijsachterstanden bij jongeren, en onze veiligheid moet worden geborgd door de ongekende hoeveelheid data die de overheid over ons gedrag verzamelt.

Voor een belangrijk deel worden deze ongekende pretenties overigens ook gesteund door ongekende verwachtingen vanuit de samenleving. Dat zou vervolgens kunnen leiden tot de paradoxale situatie dat in het licht van de torenhoge en niet realistische verwachtingen die de samenleving heeft van de overheid, de feitelijke prestaties van de overheid altijd zullen tegenvallen. Dat leidt vervolgens tot een afnemend vertrouwen in de overheid terwijl de overheid feitelijk gezien wellicht beter presteert dan ooit.

De rekenkamer zal over vijf jaar ongetwijfeld spreken van falend beleid op al deze onderdelen. Als de pretenties onrealistisch zijn en de verwachtingen hoog, dan zal de overheid immers altijd falen. Met als gevolg nog meer pretenties om het falen ongedaan te maken en nog meer falen (de 'interventiefuik', zie Noordegraaf, 2004). Veiligheid en

milieu zijn beruchte gebieden. Het is dan ook goed als de Algemene Rekenkamer niet alleen naar het beleid en de beleidspretenties en de staat van de uitvoering kijkt, maar om ook een systeemanalyse maakt. Daarmee bedoel ik dat het nuttig kan zijn om een analyse te maken van de actoren die op een bepaald terrein een rol spelen, van de logica's of belangen van waaruit ze handelen en van de situatie waarin ze handelen. Met andere woorden van het veld van duw- en trekkrachten die bepalend zijn voor gedrag en uitkomsten. En vervolgens kan worden nagegaan of het beleid/de beleidsmaatregel daarbij past of daar in voldoende mate rekening mee houdt.

#### *De Algemene Rekenkamer verrijkt de Tilburgse bestuurskunde*

Andersom verdient de kennis en manier van kijken van de Algemene Rekenkamer een plaats in de bestuurskunde en in het bestuurskundig onderzoek en onderwijs van de Tilburgse School voor politiek en bestuur. Rekenkamerrapporten vormen het basismateriaal voor veel werkstukken, scripties en wetenschappelijke rapporten. Verschillende achtergrondstudies en verkenningen, zoals het rapport over de kloof tussen beleid en uitvoering, of de achtergrondstudies over bedrijfsvoering, maatschappelijke verantwoording en raden van toezicht behoren inmiddels aan verschillende universiteiten tot de vaste literatuur. En concepten als 'de kloof tussen beleid en uitvoering', 'brede publieke verantwoording' of 'publiek-private profielen' zijn uiterst relevant in nationale en internationale wetenschappelijke debatten. Zowel conceptueel als empirisch kan de Algemene Rekenkamer een bijdrage leveren aan de wetenschap, zonder zelf een wetenschappelijk instituut te zijn. Het blijft een controleur, maakt wel een controleur die gebruik maakt van wetenschappelijke methoden. In principe zijn haar onderzoeken immers reproduceerbaar, al is in sommige gevallen gebruik gemaakt van informatie die ze op grond van haar unieke bevoegdheden heeft verkregen.

Maar daarnaast kan de rekenkamerblik ook een verrijking voor de universiteit betekenen omdat zij op haar eigen wijze mythes doorprikt. De bestuurskunde lijkt in haar wereldbeeld soms nogal idealistisch. De bestuurskunde, heeft naar mijn idee te weinig oog voor strategisch handelen, de rol van macht en machtsmisbruik, of voor personen – professionals – die welbewust niet het goede voor hebben met een ander en het eigenbelang laten prevaleren. Boeven lijken niet te bestaan. Dat ligt anders bij de Algemene Rekenkamer. Dat instituut neemt juist het opsporen van situaties waarin bestuurders niet doen wat ze zeggen en situaties waarin sprake is mogelijk risico's en misbruik en oneigenlijk gebruik tot uitgangspunt.

Ook de aandacht van de rekenkamer voor de politieke verantwoordelijkheid en voor de formele kanten van toezicht en verantwoording is relevant voor de bestuurskunde. Denken over horizontale vormen van verantwoording en nieuwe vormen van checks and balances kan niet zonder ook serieus te kijken naar nut en noodzaak van de verticale vormen: waar diende die ministeriële verantwoordelijkheid ook weer voor, waarom is het vertrouwensbeginsel zo belangrijk? Bovendien is een democratie zonder verticale verantwoording aan de minister en door de minister aan het parlement ondenkbaar. De vraag naar de relatie tussen de maatschappelijke verantwoordelijkheid van maatschappelijke ondernemingen aan de ene kant en de ministeriële verantwoordelijkheid aan de andere kant zal denk ik ook de komende jaren voor zowel de rekenkamer als de universiteit een belangrijk thema blijven. Die vraag is zeker relevant op die terreinen waar publiek en privaat verder met elkaar vermengd raken omdat daar de vraagsturing, marktsturing en politieke sturing samenkomen binnen een enkel arrangement.

#### *Een combinatie met meerwaarde*

De gecombineerde blik van onderop, vanuit de lokale praktijken en de blik van bovenaf, dat wil zeggen vanuit het overheidsbeleid, biedt niet alleen een vruchtbare voedingsbodem voor een vruchtbare uitwisseling tussen de Algemene Rekenkamer en de Universiteit van Tilburg, maar biedt ook een stevig fundament voor onderzoek naar goed bestuur. Juist bij onderzoek naar goed bestuur is die gecombineerde blik onmisbaar.

Op het eerste gezicht mag het vreemd lijken dat de rekenkamer juist met de Tilburgse bestuurskunde een alliantie aangaat. De Tilburgse bestuurskunde die zich de afgelopen

jaren heeft geprofileerd als postmodern, als lokaal en als een door het katholieke gedachtegoed geïnspireerde maatschappelijke bestuurskunde. Profielen die niet zo snel met de rekenkamer in verband worden gebracht. Toch denk ik dat juist deze profielen een goede aanvulling bieden op de blik van de rekenkamer. Ze vestigen de aandacht op overspannen beleidsambities, op de beperkingen van rationele besluitvormingsmodellen, op het belang van variëteit en dynamiek en op de manieren waarop de nationale overheid iets kan leren van de lokale.

#### *Geloofwaardig bestuur*

Maar nog belangrijker is dat het nieuwe onderzoeksprogramma van de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur dat vanaf dit jaar (2008) geldt, naadloos aansluit bij de missie en taak van de Algemene Rekenkamer. In dat nieuwe onderzoeksprogramma staat 'geloofwaardig bestuur' centraal. Daarbij wordt speciaal gekeken naar de manier waarop publieke waarden worden geborgd én naar manieren waarop democratische besluitvorming in de praktijk vorm krijgt in het publieke domein en daar waar publieke en private organisaties en logica's elkaar ontmoeten.

Democratie en publieke waarden zijn ook twee kernbegrippen voor de Algemene Rekenkamer. De rapporten van de rekenkamer zijn immers op allereerste plaats bedoeld voor het parlement. Met de rapporten van de rekenkamer in de hand zou de Tweede Kamer haar controlerende taak beter waar moeten kunnen maken. Daarmee draagt de rekenkamer met haar werk direct bij aan een krachtige democratie. Publieke waarden als integriteit of een recht- en doelmatige besteding van publieke middelen zijn de belangrijkste uitgangspunten in het werk van de rekenkamer. Ook met háár werk, op háár manier en vanuit haar eigen verantwoordelijkheid probeert de Algemene Rekenkamer bij te dragen aan een geloofwaardig bestuur.

## 9. Een agenda

### 9.1. Onderzoeksvragen

De verschuiving in publiek-private profielen en het ontstaan van de cross over arrangementen die ik in de vorige hoofdstukken heb beschreven roepen vragen op ten aanzien van goed bestuur. De lappendeken van cross over arrangementen, van sectoroverschrijdende publiek-private samenwerkingsverbanden van allerlei aard roept opnieuw de vraag naar traditionele vraagstukken van legitimiteit, responsiviteit en democratische controle op. De activiteiten in het kader van mijn leerstoel zou ik willen centreren rond vijf vragen.

1. *“Welke publiek-private arrangementen en cross over praktijken ontstaan en wat is de onderliggende dynamiek?”*

Met andere woorden: waarom ontstaan ze en waarom ontwikkelen ze zich in een bepaalde richting? Bij het beantwoorden van deze vraag wil ik expliciet stilstaan bij de vraag hoe verschillende logica's en rationaliteiten op elkaar inwerken bij het ontstaan en de ontwikkelingen van publiek-private arrangementen. Het gaat daarbij om bedrijfseconomische afwegingen, professionele standaarden, lokale behoeften, regionale belangen, nationaal beleid, maar ook om de invloed van Europese regelgeving en de dynamiek in de internationale stroom van mensen, kapitaal en kennis.

Bij de analyse en de waardering van de cross over arrangementen zou ik de volgende vier vragen centraal willen stellen. Elke vraag grijpt terug op een specifieke dimensie van goed bestuur.

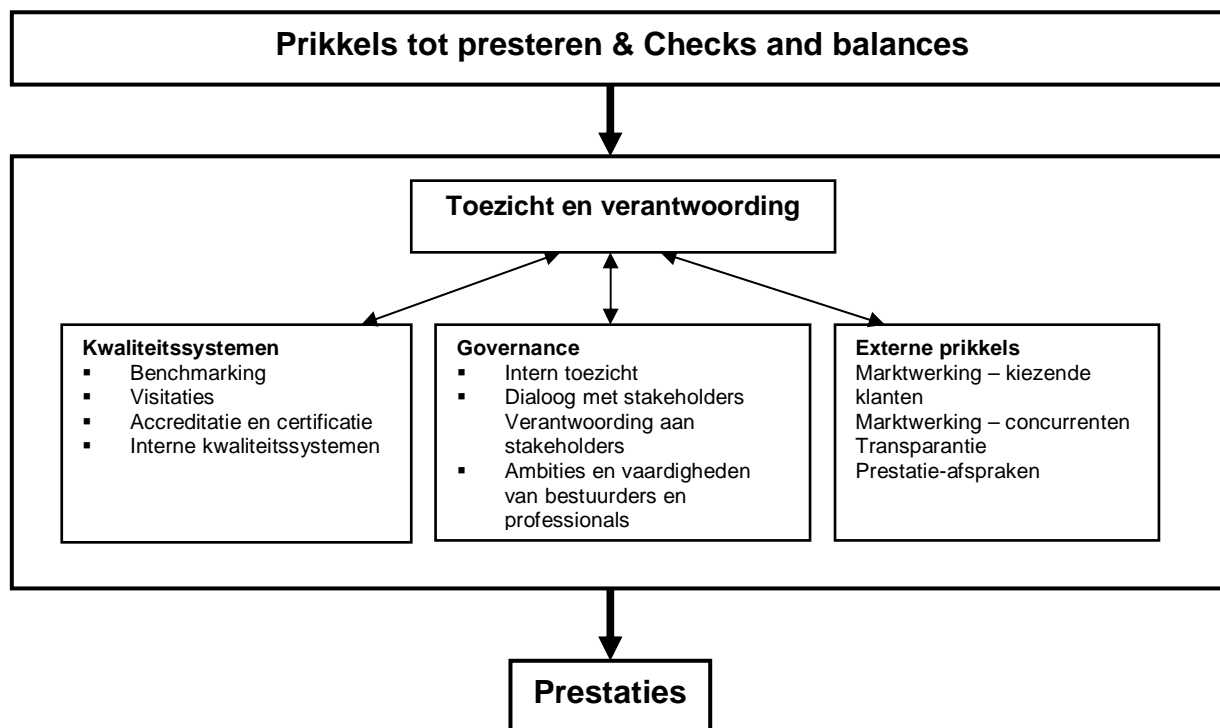
2. *Hoe krijgen ‘checks and balances’ en ‘prikkel tot presteren’ vorm in cross over arrangementen?*

Deze vraag verwijst het cluster criteria van goed bestuur dat te maken heeft met democratische principes.

Bij deze onderzoeksvraag gaat het om een analyse van het geheel van sturing, toezicht, verantwoording en kwaliteitszorg. Ook valt onder deze vraag de analyse van ‘prikkel tot presteren’. Zijn er prikkels tot presteren en hoe functioneren die?

Ik zie hierbij toezicht en verantwoording nadrukkelijk als onderdeel van een breder systeem van checks and balances en van prikkels tot presteren. Daarbij interesseren mij vooral de feitelijke prestaties en de vraag hoe prikkels tot presteren en de controle op de macht functioneren en niet zozeer ‘de vraag hoe vertrouwen vorm krijgt’ of hoe ‘toezichtlast kan worden verminderd’.

**Figuur 2** Prikkels tot presteren en checks and balances



Gebaseerd op: Algemene Rekenkamer, projectvoorstel Goed bestuur in uitvoering (2007<sup>33</sup>).

**3. Welke concrete publieke waarden zijn in het geding in specifieke publiek-private arrangementen en hoe deze publieke waarden geborgd?**

Deze vraag verwijst naar de criteria van goed bestuur die betrekking hebben op de noodzaak van gemeenschappelijke waarden.

Wat een publieke waarde of een publiek belang wordt telkens opnieuw gedefinieerd. Die herdefiniëring ligt zeker niet alleen bij de overheid. Mijn hypothese is dat een deel van de onvrede over het functioneren van dienstverlenende instellingen of arrangementen te maken heeft met het feit dat niet meer duidelijk is voor welke publieke waarden deze instellingen staan en welk publiek belang ze dienen. Anders gezegd, burgers en politiek weten niet wat ze kunnen verwachten van zorgconcerns, onderwijsondernemers en wozoco's.

Bij deze onderzoeksvraag wil ik ook de vraag betrekken naar 'wiens waarden' in het geding zijn? Hoe vindt het debat rond publieke waarden plaats en wie mogen daaraan meedoen en wie doen daar ook feitelijk wel of niet aan mee?

**4. Hoe effectief en efficiënt zijn cross over arrangementen en voor wie?**

Deze vraag verwijst naar de criteria voor goed bestuur die betrekking hebben op de uitvoering. Hierbij hanteer ik een breed begrip van effectiviteit. In de ogen van velen heeft de effectiviteitsvraag de afgelopen jaren onder de noemer van new public management teveel centraal gestaan. Er is in de ogen van deze mensen teveel aandacht zijn voor prestatie-indicatoren, prestatietesting, benchmarks, etc. Zij vragen vooral aandacht voor de keerzijde en de risico's van de meten is weten gedachte. Ondanks alle tekortkomingen in de gehanteerde methoden en de ongewenste neveneffecten zoals de performance paradox is het denk ik per saldo toch goed dat we uiteindelijk en geleidelijk meer inzicht krijgen in het functioneren en presteren van scholen, ziekenhuizen, verzorgingshuizen etc.

Ten aanzien van de publiek-private arrangementen weten we overigens nog helemaal niet zoveel over prestaties, meerwaarde en effectiviteit. Onderzoek naar de resultaten van publiek ondernemerschap is schaars. En ook de feitelijke effecten van marktwerking en liberalisering zijn nog lang niet uitputtend in beeld gebracht.

<sup>33</sup> Publicatie van dit onderzoek wordt verwacht in juni 2008.

5. *In hoeverre past de bestaande wet- en regelgeving bij de publiek-private arrangementen?*

Deze vraag verwijst naar de criteria voor goed bestuur die betrekking hebben op wet- en recht.

In deze vraag komen de twee perspectieven waar ik mijn verhaal mee begon samen. Passen het van bovenaf geformuleerde beleid en wet- en regelgeving bij de ontwikkelingen die van onderop plaatsvinden? Wie moet zich aan wie aanpassen? Moet de praktijk zich gaan schikken naar de normen van de toezichthouder of andersom? Beide gebeurt uiteraard, maar het is interessant om te kijken wanneer het ene omslaat in het andere. De discussie over ondernemerschap in de publieke sector is een mooi voorbeeld van deze veranderende verhouding tussen regelgeving en toezicht aan de ene kant en veranderende praktijken aan de andere kant

## 9.2. Acties

In de bergrede, om precies te zijn Matteüs 6-24 komt de volgende zinsnede voor:

“Niemand kan twee heren dienen, want hij zal óf de ene haten en de andere liefhebben, óf zich aan de ene hechten en de andere minachten”.

Deze leerstoel is een poging om twee heren te dienen en gaat over werelden waarin tenminste twee heren worden gediend, maar meestal meer.

Ik hoop de komende jaren aan te tonen dat deze leerstoel voor beide heren – de Algemene Rekenkamer en de Universiteit van Tilburg – een meerwaarde heeft én ik hoop met deze leerstoel ook meer inzicht te bieden in het functioneren en presteren van arrangementen waarbij meerdere heren in het spel zijn.

Verder onderzoek naar publiek-private profielen en de daarbij passende vormen van toezicht, verantwoording, checks and balances en goed bestuur, zijn zowel voor de Algemene Rekenkamer als voor de wetenschap uitermate relevant. Ik hoop met behulp van collega-onderzoekers bij de rekenkamer en de TSPB dit concept verder uit te werken. Ik stel mij voor dat studenten in het kader van een stage of een atelier een actieve rol gaan spelen bij het uitdiepen van specifieke cases.

In het onderzoek naar publiek-private arrangementen ligt het accent sterk op zorg, onderwijs, wonen en veiligheid. Ik zou de komende jaren zowel bij de rekenkamer als aan de universiteit meer aandacht willen besteden aan publiek-private vervlechting en samenwerking op minder ‘ontdekte’ terreinen zoals de kunst, defensie, ontwikkelingssamenwerking, landbouw en milieu. Ik ben van plan rond deze thema’s kennisgesprekken te organiseren met wetenschappers, practitioners en toezichthouders. Ook hoop ik studenten enthousiast te maken voor leeronderzoeken naar publiek-private samenwerking op deze terreinen.

In het bestuurskundig onderzoek en advies zou wat mij betreft meer aandacht mogen uitgaan naar de rol die ondernemers en de lokale middenstand spelen en kunnen spelen bij het behartigen van publieke belangen zoals veiligheid, welzijn of economische vitaliteit. Vanuit deze leerstoel wil ik dan ook expliciet aandacht gaan besteden aan de rol van het bedrijfsleven bij het behartigen van publieke belangen en publieke waarden.

Ik hoop binnen afzienbare tijd in samenwerking met de Vereniging van toezichthouders, Vide, een congres te organiseren over toezicht en inspectie bij organisaties die publieke taken en marktactiviteiten combineren.

Verder zou het mooi zijn als ook op het personele vlak kennisoverdracht, uitwisseling en dialoog tot stand zou komen, bijvoorbeeld doordat collega's van de universiteit meedraaien in rekenkameronderzoek, of andersom collega's van de rekenkamer de gelegenheid krijgen om op interim basis mee te doen aan een onderzoeksproject binnen de universiteit.



Alles bijeen hoop ik bij te dragen aan een onderzoeksagenda rond goed bestuur bij publiek-private arrangementen waarvan de uitvoering zowel aan de universiteit ligt als bij de Algemene Rekenkamer. Voor beide instituten met ieder hun eigen verantwoordelijkheid en perspectief, is de hoofdvraag even relevant: 'wat is goed bestuur bij publiek-private arrangementen?'.

# Literatuur

- Acar M., Guo C. and Yang, K.**, Accountability when hierarchical authority is absent. Views from public-private practitioners, in: *The American Review of Public Administration*, vol. 38, nr. 1, march 2008, p. 3-23
- Algemene Rekenkamer**, Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid (deel 3 bij het Verslag 1994), Den Haag 1995
- Algemene Rekenkamer**, Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking, Den Haag, 2002a
- Algemene Rekenkamer**, Systemen van checks and balances bij rechtspersonen met een wettelijke taak. Den Haag, 2002b
- Algemene Rekenkamer**, Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer, Den Haag, 2003
- Algemene Rekenkamer**, Verbreding van de publieke verantwoording, Den Haag, 2004
- Algemene Rekenkamer**, Toezicht op markten, Den Haag 2005a
- Algemene Rekenkamer**, Publiek ondernemerschap, Den Haag, 2005b
- Algemene Rekenkamer**, Goed bestuur tussen publiek en privaat, Den Haag, 2006
- Algemene Rekenkamer**, Kaders voor verantwoording en toezicht, Den Haag, 2008a
- Algemene Rekenkamer**, Bestuur op afstand in beeld, Den Haag, 2008b
- Arendt H.**, *De mens. Bestaan en bestemming*, Aula: Utrecht, 1968 (oorspr. *The human condition*, 1958)
- Bobbio N.**, *Democracy and dictatorship*, Polity press: Cambridge, 1989 (1980)
- Boers I. en C. van Montfort**, Goed bestuur in governancecodes. Een vergelijking in tien verschillende branches, in: *Goed bestuur*, 2006-4, p. 45 - 51
- Boonstra J.**, Ondernemen in allianties en netwerken. Een multidisciplinair perspectief, in: *M&O*, nummer 3-4, mei/augustus 2007, p. 5 - 35
- Bozeman B.**, *All organizations are public*, Jossey-Bass Publishers: San Francisco and London, 1987
- Brandsen T.**, *Quasi-market governance*, Lemma: Den Haag, 2004
- Camps Th. W.A.**, *Bij het scheiden van de markt. Symbiose en antibiose in publiek-private relaties*, Van Gorcum: Assen, 2001
- Commissie Scheltema**, *Rapport 'Steekhoudend ministerschap. Betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid'*, Eerste externe commissie (commissie-Scheltema) van de Bijzondere Kamercommissie Vraagpunten, Den Haag, 1992
- Commissie Sint**, *Rapport 'Verantwoord verzelfstandigen'*, Ambtelijke commissie-Sint, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994/95, 21 042, nr. 15
- Cornelissen E.M.H., P.H.A. Frissen en T. Brandsen (red.)**, *Betoverend bestuur. Legitimiteit, vitaliteit en meervoudigheid*, Lemma: Den Haag, 2007
- European PPP report 2007**, DLA Piper
- Ferlie E., Laurence E. Lynn jr., Christopher Pollitt (eds.)**, *The Oxford handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford, 2005
- Frissen P. (2007a)**, De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid, Van Gennepe: Amsterdam, 2007
- Frissen P. (2007b)**, Een onttoverde wereld, in: E.M.H. Cornelissen, P.H.A. Frissen en T. Brandsen (red.), *Betoverend bestuur. Legitimiteit, vitaliteit en meervoudigheid*, Lemma: Den Haag, 2007, p. 17- 32
- Futura**, Vier op een rij. Een vergelijking van vier multifunctionele accommodaties, 2007
- [www.quintismaatschappelijkvastgoed.nl/artikelen/RapportVieropeenrij.pdf](http://www.quintismaatschappelijkvastgoed.nl/artikelen/RapportVieropeenrij.pdf)
- Goldsmith S. & W. D. Eggers**, *Governing by network. The new shape of the public sector*, The Brookings Institution: Washington, 2004
- Gunsteren H. van**, *Vertrouwen in democratie. Over de principes van zelforganisatie*, Van Gennepe: Amsterdam, 2006
- Habermas J.**, *Theorie des kommunikativen Handelns, Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft*, Band 1 & 2, Suhrkamp: Frankfurt am Main: 1985 (1981)
- Hemerijck, A.**, Vier kernvragen van beleid, in: *Beleid en Maatschappij*, 2003-1, p. 3-19
- Horwath M. en C.K. Prahalad**, *Managing Multi-organization Enterprises: the emerging strategic frontier*, in: *Sloan Management Review*, winter 1981, p. 3 - 15
- Hout E. van**, *Zorg in spagaat. Management van hybride, maatschappelijke organisaties*, Lemma: Den Haag, 2007
- In 't Veld R.**, *Noorderlicht. Over scheiding en samenballing*, VUGA: Den Haag, 1997
- Karré Ph., M. van der Steen, M. van Twist, C. van Montfort**, *Blurring boundaries. Crossing borders in the public domain*, paper for the NIG-conference, Tilburg, 2007
- W.J.M. Kickert, E.H. Klijn and J.F.M. Koppenjan (eds.)**, *Managing complex networks. Strategies for the public sector*, Sage: London, 1999 (1997)
- Klijn E.H. en M. van Twist**, Publiek-private samenwerking in Nederland. Overzicht van theorie en praktijk, in: *M&O*, nummer 3-4, mei/augustus 2007, p. 156 - 170
- Koppell J.G.S.**, *The politics of quasi-government. Hybrid organizations and the dynamics of bureaucratic control*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003
- Leeuw Frans L., Jeroen S. Kerseboom en R. Elte (red.)**, *Turven, tellen, toetsen. Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*, Boom Juridische Uitgevers: Den Haag, 2007
- Lemstra W.**, *Publiek-private samenwerking. Een fenomeen tussen twee werelden*, Universiteit van Twente, 1987
- McDaniël O.**, Governance in het onderwijs: oplossing of nieuw probleem?, in: G.D. Minderman (red.), 2007, p. 81-96
- Meijerink M.H.**, Wie is hier de baas?, in: G.D. Minderman (red.), *Governance in het onderwijs: een nieuwe balans?*, Sdu uitgevers: Den Haag, 2007, p. 43 - 48
- Minderman G. D. (red.)**, *Governance in het onderwijs: een nieuwe balans?*, Sdu uitgevers: Den Haag, 2007
- Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap**, *Goed bestuur, Brief aan de Tweede Kamer*, 1-2-2008

**Minister van Verkeer en Waterstaat**, Publiek-private samenwerking in infrastructuur, Brief aan de Tweede Kamer, 10 oktober 2007

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**, De kaderstellende visie op toezicht, Den Haag, 2001

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**, Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht, Kaderstellende visie op toezicht 2005, Den Haag, 2005

**Ministerie van Economische Zaken**, Onderzoek Marktwerkingsbeleid, februari 2008

**Ministerie van Financiën**, Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid, Naar een actief publiek aandeelhouderschap, Den Haag 2007

**Montfort A. van, P.J. Hooiveld en W.L. Numans**, Ruimte voor relaties. Een onderzoek naar de ruimte voor meer vrijwillige inzet in de civil society, Driebergen, oktober 2007

**Montfort C. van**, Institutionele hervormingen in theoretisch perspectief. Civil society en de herstructurering van de beleidssectoren arbeid, gezondheidszorg en onderwijs, Universiteit Utrecht, 1995

**Montfort C. van**, Ruimte voor goed bestuur, webpublicatie nr.2, WRR, Den Haag, 2004 ([www.wrr.nl](http://www.wrr.nl))

**Montfort C. van**, Toezicht en evaluatie in de schemerzone, in: F. Leeuw, J. Kerseboom en R. Elte (red.), 2007, p. 107-122

**Montfort C. van & A. Michels**, Democratie en horizontaal bestuur, in: Bestuurswetenschappen, 2001, nr. 2. p. 155-174

**Montfort P. van & E. de Kleuver**, Trackingonderzoek naar overheids campagnes, in: B. Dewez, P. van Montfort e.a. (red.), Overheidscommunicatie. De nieuwe wereld achter Postbus 51, Boom: Amsterdam, 2001

**Noordegraaf M.**, Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten, Coutinho: Bussum, 2004

**Rutgers M.R.**, Publiek en privaat binnen de bestuurskunde, in: G.S.A. Dijkstra, F.M. van der Meer en M.R. Rutgers (red.), Het belang van de publieke zaak. Beschouwingen over bestuurskunde en openbaar bestuur, Eburon: Delft, 2003, p. 13-27

**Skelcher Chr.**, Public-private partnerships and hybridity, in: Ferlie, Lynn and Pollitt (eds.), 2005, p. 347-370

**Peij S. C.**, 'Rijnlands' eenlaags bestuursmodel heeft de toekomst. Nieuwe arrangementen voor scheiding van bestuur en toezicht, Lectorale rede Hogeschool Inholland, 28-11-2007

**Pesch U.**, The predicaments of publicness, Eburon: Delft, 2005

**Reyn L. en P. van der Meij**, Bedrijven tussen markt en overheid. Handreiking aan bestuurders en managers bij verzelfstandigen, privatiseren en samenwerken, Samsom: Alphen aan den Rijn, 2000

**Schaap L. & M.J.W. van Twist**, The dynamics of closedness in networks, in: W.J.M. Kickert, E.H. Klijn and J.F.M. Koppenjan (eds.), 1999 (1997), p. 62-78

**Sociaal-Economische Raad**, Ondernemerschap voor de publieke zaak, Den Haag, 2005

**Sociaal en Cultureel Planbureau**, Bedreven en gedreven. Een heroriëntatie op de rol van de rijksoverheid in de samenleving, Den Haag, augustus 2001

**Stuiveling S.**, Hardop denken, Van Slingelandt lezing, 9 oktober 2007, Den Haag

**Thiel S. van**, Quangocratization: trends, causes and consequences, ICS: Utrecht, 2000

**Twist M. van**, Dubbelspel. Publiek-private samenwerking en het management van verwachtingen, Lemma: Den Haag, 2002

**Veraart M.**, Sturing van publieke dienstverlening. Privatiseringsprocessen doorgeïllustreerd, Van Gorcum: Assen, 2007

**Verhoest K., D. Vervloet en G. Bouckaert**, Overheid, markt of non-profit? Onderbouwing van het maatschappelijk kerntakendebat, Academia Press: Gent, 2003

**Weintraub J. & K. Kumar (eds.)**, Public and private in thought and practice, The University of Chicago Press: Chicago and London, 1997

**Weintraub J.**, The theory and politics of the public/private distinction, in: Weintraub & Kumar (eds.), p. 1-42

**Werkgroep Markt en Overheid (werkgroep Cohen)**, Eindrapport 20-2-1997

**Wetenschappelijke raad voor het overheidsbeleid**, Bewijzen van goede dienstverlening, Amsterdam University Press: Amsterdam, 2004

**Wolfe A.**, Public and private in theory and practice: some implications of an uncertain boundary, in: Weintraub & Kumar (eds.), p. 182-203

**Wijdevan T. van de, E. Cornelissen, F. Hendriks en P. Tops**, Vitale coalities: gewoon een kwestie van doen? Over het ontstaan en voortbestaan van vitale coalities rond leefbaarheid in steden, in: Cornelissen E.M.H., P.H.A. Frissen en T. Brandsen (red.), 2007, p. 159 - 180